

دكتور

عزت عبد الحميد البرعى

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة
والتشريع الضريبى
ووكيل كلية الحقوق - جامعة المنوفية

٢٠٠٥ / ٢٠٠٦

بسم الله الرحمن الرحيم

وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله
والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة
فينبئوكم بما كنتم تعلمون.

صدق الله العظيم
(سورة التوبة: الآية ٩٤)

إهـداء

الـــــى:

مصرنا الحبيبة الغالية رائدة وقائدة الكفاح العربي منذ فجر التاريخ للدفاع عن قضايا الأمة العربية والإسلامية وقضايا العدل والسلام، والفخر والاعتزاز والفداء لها فى موقفها الصامد والشجاع للدفاع عن القدس العتيقة ضد قوى الغدر والتطرف والخيانة والاغتصاب والاستيطان والتعصب.

والى أبناء الأمة العربية – والأمل والدعاء لكى يعملوا على توفير وتحقيق التكامل والقوة ورفض المهانة والاحتلال والاغتصاب لأرضنا الغالية فى فلسطين والعراق.

تقديم

تمثل الموضوعات التى نشتغل بها فى هذا الكتاب أهم فروع العلوم الاقتصـــادية وهى قضايا التنمية الاقتصادية والتى تعد بحق الهدف الاسـمي والأسـتراتيجي لأي اقتصاد بصفة عامة ،والاقتصاديات المتخـلفة بصـفة خاصـة والاقتصـاد المصـري علـي وجـه الخصـوص،لذلك يـتم وضع السياسات الاقتصادية المختلفة سواء كانـت مالـية أو تجارية أو نقدية أو تكنولوجية ٠٠٠٠الخ من أجل تحقيق التطور الاقتصادي ورفع مستويات الإنتاج والإنتاجية ومن ثم رفـع مسـتويات الدخول٠ وإشباع حاجات أفراد المجتمع وتوفير متطلـبات ومستلزمات المجتمع من كافة السلع والخدمات الأساسية والاجتماعية وهذا ما أصبح يطلق عليه مؤشرات التنمية البشرية في مجالات التعليم والصحة والإسكان والتوظيف والبيئة وربط ذلك كله بما يطلق عليه التنمية المستدامة أو المستمرة٠

وإذا كـان الهـدف هو تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال استراتيجية عامة للتطوير الاقتصادي والاجتماعي ، والتي أصبحت كمـا سوف نري في الجزء الثاني من هذه المحاضرات مسألة حياة أو موت،وكذلك وجود أو عدم وجود في ظل ما يحدث من تغييرات سياسـية واقتصادية وعسكرية علي المستوي الدولي حيث سيطرة مجموعـة مـن الـدول وعلي رأسها القطب الأوحد وهو الولايات المتحدة الأمريكية، والاحتكارات الدولية النشاط (الشركات المتعددة

الجنســية) والتــي تفرض أرادتها السياسية والعسكرية وتتحكم في المــنظمات الدولية سواء كانت سياسية أو اقتصادية وتشن الحروب وتقــوم باحتلال الدول والتحكم في الشعوب والسيطرة علي الموارد الاقتصادية في العديد من المناطق، وخير مثال ما يحدث في منطقة الشــرق الأوســط ابتداءا باحتلال العراق والسيطرة علي مقدراته والــرجوع إلــي أعماق التخلف والبطالة،من أجل فرض السيطرة والهيمــنة ومــن خلال استراتيجية واضحة المعالم٠٠٠٠٠ كل ذلك يجعــل قضــية التنمــية الاقتصــادية هي القضية المحورية للدولة والتنظــيمات السياســية وللاقتصــاد القومــي بقطاعاته وفروعه ومؤسساته ووحداته٠

ولتحقيق التقدم والتطور والتنمية بكل مؤشراتها ٠٠يلزم ليس فقــط وضــع السياسات والاستراتيجيات ، وتحقيق عناصر التنمية، وأن تكون التنمية هي الانشغال الأساسي واليومي للمجتمع٠٠٠ بل يلــزم كذلــك تهيــئة المجتمع ووضع الإطار اللازم لعملية التنمية سياســياً وعلميا واجتماعيا وتحقيق الديموقراطية الحقيقية ومواجهة الفســاد بكــل أشكاله، وفي هذا الإطار، فإن وضع النظام القانوني المناســب والمهيــئ لعملية التنمية يعتبر أمرا لازما وحتمياً لتحقيق وتطبيق استراتيجية واضحة ومحددة لتطوير المجتمع وتنميّة، كذلك كانــت التشــريعات الاقتصــادية أو القوانين الاقتصادية ضرورية لوضــع السياســات المحققــة لهــذه التنمية – وأصبح مجال هذه التشريعات يمثل الوزن النسبي الأكبر في القوانين والتشريعات التي

تصدر سواء في مجال الإنتاج والتجارة الداخلية والخارجية، والنقود والبنوك والائتمان والأسواق المالية والنقدية والبورصات ، والتوظيف والعمالة والسكان والتكنولوجيا والملكية الفكرية والاجراءات القانونية اللازمة في مجالات الأموال والإدارة والتحكيم والتبادل،وكما سوف نري أصبحت تشريعات القوانين الاقتصادية المباشرة تحتل أهمية كبري كميا وكيفيا فيما يصدر من تشريعات وقوانين بل تتم مرا جعة وتعديل مختلف التشريعات المدنية والتجارية والقوانين العامة للمرافق والمؤسسات من أجل تشجيع الاستثمار والنهوض بالاقتصاد القومي وتحقيق التنمية وفي هذا الكتاب سوف نعرض فى الجزء الأول للتشريعات الاقتصادية وعلاقاتها بالتنمية الاقتصادية مع التنفيذ علي برنامج الاصلاح الاقتصادي ومحور الخصخصة كأحد أهم محاوره ، أما الجزء الثانى فسوف نعرض فيه لقضايا التخلف والتنمية الاقتصادية ونرجو أن يتحقق ولو بقدر يسير آمالنا في إلقاء الضوء علي أحد جوانب المعرفة الاقتصادية والتي ترتبط بالواقع الاجتماعي والاقتصادي لمجتمعنا الذي نرجو له التقدم والتطور والتنمية.

والله المستعان وهو ولى التوفيق

دكتور

عزت عبد الحميد البرعى

الكتاب الأول

فى

التشريعات والقوانين الاقتصادية

الاطار الاقتصادي والقانوني لقانون تنظيم قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

أساسه، فلسفته، موجهاته، أهدافه، محاوره وعلاقة الإصلاح الاقتصادى والخصخصة بالتنمية الاقتصادية

دكتور

عزت عبد الحميد البرعى

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة والتشريع الضريبى - ووكيل كلية الحقوق - جامعة المنوفية

مقدمة

تتناول هذه المحاضرات موضوعا من أهم موضوعات الدراسات القانونية والعلوم الاقتصادية وهو التشريعات الاقتصادية أو القوانين الاقتصادية، وذلك بعد أن تناولنا بالتحليل المبادئ والنظريات المتعلقة بالاقتصاد السياسى سواء فيما يتعلق بدراسة المشكلة الاقتصادية والنظم الاقتصادية المختلفة ونظريات الانتاج والنفقة والمشروعات الاقتصادية وأشكالها، ونظريات القيمة والاثمان وسلوك المستهلك، وسلوك المنتج ونظريات الأسواق، وكل ما يتعلق باقتصاديات السوق، وكذلك نظريات التوزيع والتبادل ونظرية الدخل القومى وتوازنه ومصادره والادخار والاستثمار.... فضلاً عن الدراسات المتعلقة بالسكان والتعاون، ثم كان تحليلنا للظواهر والنظريات الاقتصادية المتعلقة بالنقود والبنوك والائتمان فى فرع مستقل، وفى الجزء الثانى نتناول دراسة قضايا التخلف والتنمية والتركيز على إستراتيجية التنمية وقضايا الإنتاج والاستثمار والتكنولوجيا، وأخيراً كان تحليلنا للنظريات المتعلقة بالاقتصاد الدولى،والدور المتعاظم للنظام الاقتصادى الدولى، ومؤسساته وخصوصاً صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى للإنشاء والتعمير، ومنظمة التجارة العالمية، والآثار الخطيرة المترتبة على اتفاقية الجات الأخيرة، وكذلك دراسة وتحليل نظريات التبادل

الدولـــى، وميزان المدفوعات، وسعر الصرف، والشركات متعددة الجنسية وذلك فى الجزء المتعلق بالعلاقات الاقتصادية الدولية.

وتمثل دراسة التشريعات الاقتصادية أهمية قصوى فى الوقت الحاضـــر، وحيث أن غالبية التشريعات التى صدرت فى السنوات الأخـــيرة هـــى تشريعات اقتصادية بحتة، نظراً لأن مشكلة المجتمع هـــى بالدرجة الأولى مشكلة اقتصادية، ومن ثم فان أكثر من ٦٠% من القوانين التى صدرت فى مصر منذ بداية التسعينات: حتى الآن هى قوانين اقتصادية أساسية سواء فى مجالات الاستثمار والتجارة، والمـــال، والتنمـــية، والتكنولوجـــيا، وتنظيم النشاط الاقتصادى فى قطاعـــات الاقتصـــاد القومى وفروعه سواء فى مجالات الانتاج أو التـــبادل أو الـــتوزيع، ومجـــالات الخدمـــات من سياحة، وتعليم، وصحة،واســـكان، ونقـــل، واتصـــالات... أو مجـــالات التصدير والاســـتيراد وكـــذا قطاعـــات البنوك والائتمان ومؤسسات وأشكال الأســـواق المخـــتلفة، فضـــلاً عـــن المجال الأساسى لتدخل الدولة الاقتصـــادى فيما يتعلق بالهيئات الاقتصادية الأساسية، أو الموازنة العامـــة للدولـــة ومـــا تتضـــمنه مـــن نفقات عامة وإيرادات عامة وخصوصـــاً الضـــرائب والرسوم والقروض، وجميع هذه الأدوات تصـــدر فـــى شـــكل قانون، ومن ثم أصبح للقانون المالى والقانون الضريبى أهمية متزايدة.

كمـــا تجـــدر الاشارة الى أن الدولة قد قامت باصدار قوانين وتشريعات اقتصادية جديدة لدفع عجلة الاستثمار والتنمية منها على سـبيل المثال: قانون الاستثمار الموحد وضماناته وحوافزه، وقانون الشـركات الموحـد، وقانون التجارة، وقانون الضريبة على القيمة المضـافة، وقانون العمل الموحد، والقوانين المتعلقة بالمشروعات القومـية، كمـا تـتم إعادة النظر فى مختلف القوانين ومنها قانون الاجـراءات والمرافعات القضائية، وقانون الايجار والبيع والتأمين. حتى تحقق أهداف تتعلق بالاستثمار والتنمية.

وسـنعرض فـى هـذه المحاضرات لبعض هذه التشريعات الاقتصـادية بالتحلـيل من خلال الربط بين الاقتصاد والقانون.. علـى أن نعـرض فـى فصـل تمهيدى أهمية ومكانة التشريعات الاقتصـادية والقوانيـن الاقتصادية ثم نعرض فى فصول متعاقبة لتحلـيل ودراسة العديد من التشريعات الاقتصادية مثل قانون تنظيم قطـاع الأعمـال العام، وقوانين الاستثمار، وقوانين سوق المال والبورصات، والتشريعات المتعلقة بالبيئة، وقوانين التجارة وخاصة قـانون حماية المستهلك وقانون منع الاحتكار ... الى غير ذلك من التشريعات الاقتصادية.

والله نسأل التوفيق،،،،

دكتور

عزت عبد الحميد البرعى

فصل تمهيدى

أهمية ومكانة التشريعات الاقتصادية

"القوانين الاقتصادية"

لقد أصبحت التشريعات الاقتصادية فى الوقت الحاضر أحد أهم انشغالات المشرع، ومحور اهتمام الدولة بكافة سلطاتها وهيئاتها ومؤسساتها، وذلك انعكاس لأهمية السياسة الاقتصادية بمختلف جوانبها على المستوى الداخلى، والتحولات التى تحدث على الصعيد العالمى وخاصة فى السنوات الأخيرة وبعد انشاء منظمة التجارة العالمية وما أقرته من قواعد قانونية اقتصادية يلزم الأخذ بها، فضلا عن الدور المتعاظم للمنظمات الاقتصادية الدولية الأخرى، والشركات الاحتكارية الدولية النشاط والتوجه نحو تكتلات اقتصادية إقليمية وعالمية.

وإذا كان من المسلم به أن الواقع الاقتصادى والاجتماعى يعتبر عاملاً أساسياً ومحدداً للقاعدة القانونية التى يتم التوصل اليها باعتبار أن القانون هو أداة تنظيم العلاقات التى توجد فى هذا الواقع، أى أن العلاقة بين الاقتصاد والقانون علاقة ارتباط وتكامل، على أن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد بل غدت التشريعات

الاقتصـــادية هـــى الغالبة والمحددة لحركة المجتمع وبنائه وتطوره وتنظيم علاقاته.

فمـــن يـــتابع التشريعات التى صدرت فى السنوات الأخيرة فســـوف نجد غالبيتها تشريعات اقتصادية خالصة، سواء فيما يتعلق بتشريعات وقوانين الاستثمار وحوافز الاستثمار ومجالاته وتنظيمه، والتشـــريعات المـــتعلقة بسوق المال والبورصات ومختلف الهيئات والمؤسسات فى مجال سوق المال،وأسواق النقد من بنوك وشركات توظـــيف الأمـــوال، وبنوك وصناديق الاستثمار وشركات التأمين ومؤسســـات الادخـــار، وكذلـــك التشريعات المتعلقة بالتحول نحو اقتصاد السوق – مما يستلزم وجود قوانين تحدد الإطار العام لعمل آليات السوق من حيث الحوافز الاقتصادية وحماية المستهلك ومنع الاحـــتكار وتنظـــيم الســـوق، ومواجهة الغش التجارى وغيره من الظواهـــر الخاصة بالتهرب الضريبي والتهرب الجمركى والنشاط الاقتصادى غير المشروع (الفساد المالى والاقتصادى،ونهب المال العام................).

كمـــا أن النشاط التجارى هو نشاط اقتصادى أساسى، حيث أن الـــتجارة هى التى تنظم عملية تبادل السلع والخدمات فى داخل الاقتصـــاد القومـــى (الـــتجارة الداخلية)أو تبادل السلع والخدمات وانـــتقالات رؤوس الأمـــوال والعمال بين الدولة والعالم الخارجى "الـــتجارة الخارجـــية" وغالـــباً مـــا يتم تنظيم هذا النوع من النشاط

الاقتصـــادى فى تشريعات وقوانين متعددة – مثل القوانين المتعددة للشـــركات والمؤسسات، قوانين تنظيم الأوراق التجارية والأوراق المالـــية، وقوانيـــن الائـــتمان وإصدار العملات، وقوانين الإفلاس، وقوانيـــن الـــتمويل التأجيرى، وقوانين المناقصات والمزايدات فى شـــراء المـــنقولات وتقديم الخدمات، وقانون تنظيم أعمال الغرف التجارية، والقوانين الخاصة ببيع ورهن المحال التجارية والأسماء التجارية، والملكية الصناعية والملكية الفكرية والعلامات التجارية، والبيع بالتقسيط.......الخ.

وفـــى هذا الخصوص نشير الى أن الحكومة المصرية ممثلة فـــى مجلس الوزراء قد أعدت ووافقت مبدئياً على مشروع قانون الـــتجارة وذلك فى اطار تطوير التشريعات الاقتصادية لكى تتلاءم وتواكب المتغيرات الجديدة سواء كانت محلية أو عالمية والتى سبق الاشارة اليها، ويضم هذا المشروع جميع القوانين المتعلقة بالعمليات الـــتجارية ســـواء فى الأسواق أو المعاملات المالية مع البنوك فى قـــانون واحد يشمل أحكام تتعلق بالعقود التجارية والبيوع التجارية مـــثل البـــيع بالتقسيط والبيع بطريق التصفية أو المزايدة العالمية، وعقـــد التوريد والرهن التجارى والايداع فى المستودعات العامة، كمـــا ينظم المشروع عقد نقل التكنولوجيا وذلك فى ضوء ما حدث مـــن تطورات عالمية فى هذا المجال وخصوصاً بعد إقرار القواعد الخاصـــة بالملكـــية الفكرية فى اطار اتفاقية الجات الأخيرة والتى

أقرتها الدول فى إبريل ١٩٩٤ – وتشمل براءات الاختراع وحقوق الناشر والمؤلف وحقوق الأعمال الأدبية المسموعة المرئية، وأعمال الكمبيوتر وكذلك إقرار ما جاء بهذه الاتفاقية من إجراءات الاستثمار الأجنبى المتعلقة بالتجارة بالنسبة للمنشأة أو الفرع الذى يتم إقامته فى دولة ما وقد صدر فى العام الماضى (٢٠٠٢) قانون الملكية الفكرية لتطبيق وتنفيذ ذلك.

وإذا ما أخذنا فى الاعتبار أن الاتفاقية الأخيرة للجات (والتى ترتب عليها إنشاء منظمة التجارة العالمية ابتداء من أول يناير ١٩٩٥) قد شملت ونظمت كافة الخدمات ذات الطابع التجارى ومن بينها البنوك ومؤسسات التأمين وأسواق المال وخدمات النقل والمقاولات والسياحة بكافة أشكالها والخدمات المهنية كالتعليم والطب، والاستشارات بكافة أنواعها كبيوت الخبرة والمحاماة والمحاسبة والمراجعة وبصفة عامة كل أنشطة الخدمات القابلة للتجارة الدولية والتى لا تدخل فى وظيفة الدولة الأساسية بالمفهوم التقليدى العادى بالاضافة الى الاستثمار الأجنبى فى الخدمات.

كل هذه التطورات والمتغيرات يلزم أن يأخذها مشروع قانون التجارة فى الاعتبار بالاضافة الى إعادة تنظيم عمليات البنوك بما يساعد على تعميق دورها فى الاستثمار وتوسيع أشكال الائتمان وأنواعه وضماناته وفى هذا الخصوص تدعيم دور البنوك فى مجال التعامل مع أسواق المال والبورصات وإنشاء صناديق الاستثمار، والتوجه بدور أكثر فعالية فى دعم مشروعات التنمية،

وكذلــك مــا يتعلق بالأحكام الخاصة بالأوراق التجارية (الكمبيالة والســند الأذنى) وبأدوات الائتمان وخاصة الشيك والذى يمثل أداة الــتعامل الرئيسية بالنقود الائتمانية والمصرفية (أداة ائتمان ووفاء) فضــلاً عــن الأحكــام المتعلقة بالإفلاس ولذلك صدر قانون جديد للشــيك مــنذ عالم ١٩٩٨ ولكنه لم يطبق حتى الآن وصدر قانون البنوك الجديد منذ عدة شهور.

ممــا سبق يتضح أن ما يعرض له قانون التجارة والقوانين الأخــرى المتعلقة بتنظيم النشاط التجارى هى أساساً تنظيم للنشاط الاقتصـــادى، ومــن ثم فانها تعد تشريعا اقتصاديا خالصاً، ومن ثم فاننا نرى أن القانون التجارى هو أساساً قانون اقتصادى ينظم أهم قطاعات الاقتصاد القومى وهى التجارة داخلية وخارجية .

وفضلا عن ذلك فهناك أيضاً التشريعات الاقتصادية المتعلقة ببرنامج الاصلاح الاقتصادى ومحاوره المختلفة وخاصة فى مجال الانتقال من الملكية العامةإلي الملكية الخاصة "الخصخصة" وتكوين الشــركات القابضــة وادارتهــا "قــانون تنظــيم قطــاع الأعمال العــام"......ومــا يترتــب على ذلك من القوانين المتعلقة بالعمل والعمال والتأمينات الاجتماعية والتحكيم...الخ.

كمــا نشــير أيضاً الى القوانين المتعلقة بالتخطيط والتنمية والمجــتمعات العمرانــية الجديــدة، والمشروعات المتعلقة بالتنمية

الريفـية، وبـناء الخدمات الأساسية، والمشروعات المتعلقة بتنمية الـزراعة، والصـناعة، والسـياحة والإسـكان، والتعلـيم، والصـحة........ والمشـروعات القومـية للتنمية كمشروع تنمية الصـعيد، ومشروع تنمية سيناء ومشروعات تنمية جنوب الوادى "توشكى" ومشروعات منطقة القناة.......

ويمكـن أن نشير أخيراً فى هذا المجال "وعلى سبيل المثال" للتشـريعات المـتعلقة بالضـرائب والرسوم والقروض والموازنة العامـة، والهيـئات الاقتصـادية العامة وتشريعات البيئة وآثارها الاقتصـادية والاجتماعـية، والـنظريات القانونية للمشروع العام وإدارته وتنظيمه، والتشريعات المتعلقة بالسكان والموارد والتوظيف والبطالة والفقر.

وإذا كانـت التشـريعات السـابق الاشـارة اليها تشريعات اقتصـادية أساسـية وذات صـبغة اقتصادية خالصة، فان غالبية التشريعات الأخرى تحتوى على مضامين اقتصادية سواء فى تنظيم العلاقات المادية بين الأفراد وبعضهم البعض، وبين الأفراد وهيئات ومؤسسـات المجـتمع، وكذلك تنظيم وحماية حقوق الملكية، ويبدو ذلـك جلياً فى مختلف فروع القانون المدنى وخاصة فى عقود البيع والشـراء، والايجـار، والتأمين وحوالات الحق، والحقوق العينية والحقـوق الشخصـية ....، كما أن القانون العام ينظم ويحكم سير وأداء المـرافق العامـة والمشـروعات العامة ومنها المشروعات

الاقتصـــادية، وكذلك فان القانون الجنائى بمختلف فروعه يخصص حـــيزاً كبيراً لجرائم المال العام، حيث أن الجرائم الاقتصادية سواء كانـــت بصفة مباشرة أو غير مباشرة أصبحت تمثل أسباباً رئيسية للسلوك الاجرامى.

أن النتـــيجة الـــتى يمكن التوصل اليها هى غلبة التشريعات الاقتصـــادية حيـــث يوجـــد أكـــثر من ٢٠ "عشرون" ألف تشريع اقتصـــادى أساسي يحكم العلاقات الاقتصادية والتجارية "فى شكل قانونـــي" بيـــن الأفـــراد والهيئات والمؤسسات بجانب التشريعات الأخـــرى التى تعالج جوانب اقتصادية وتجاربه، كما تتزايد القضايا ذات الطـــابع الاقتصادى والتجارى والمالى والضريبى أمام مختلف الجهـــات القضـــائية، فأكثر من ٣٠% من القضايا المعروضة ذات طـــابع اقتصادى، مما يستلزم التعرض لمشاكل ومبادىء اقتصادية لتفسير وتطبيق القانون، بل أن المحكمة الدستورية العليا فى أغلب أحكامهـــا بدأت تعلن وتفسر المبادىء الاقتصادية التى تنظم شئون المجـــتمع ومدى اتفاقها وخلافها مع النظام القانونى وخصوصاً فى القضايا الضريبية.

بل أن المتابع للقوانين التى عرضت على مجلس الشعب فى شكل مشروعات قوانين فى عام ٢٠٠٢ وحتى يونيه من عام ٢٠٠٣ يلاحــظ أن ٧٥% مــنها مشــروعات اقتصادية ومالية، وما سوف يعــرض فــى الــدورات البرلمانية والتشريعية اعتباراً من نوفمبر ٢٠٠٣ هى فى معظمها مشروعات قوانين اقتصادية.

إن غلبة التشريعات الاقتصادية تستلزم ضرورة التكامل و الــترابط بيــن دراسة القانون والاقتصاد، فالواقع الاقتصادى يمثل الموضوع الأساسى، والتشريع الاقتصادى يمثل الشكل والأداة التى تــنظم هــذا الواقــع وهذا يعنى ضرورة التعرف على فلسفة هذا التشــريع وأهدافــه، انطلاقــاً مــن ضرورة التعرف على الهيكل الاقتصــادى والسياســة الاقتصادية وابعادها.. ويكفى أن نشير الى الاتجــاه الغالــب والذى يتمثل فى إعادة النظر فى النظام القانونى والتشــريعات الموجــودة بغرض تيسير وتحقيق عملية التحول من الاقتصاد العام الى الاقتصاد الخاص وتشجيع عملية الاستثمار.

ونشــير فــى هــذا الخصــوص الى ما أوردته لجنة قطاع الدراســات الاقتصــادية بكليات الحقوق المتفرعة من لجنة قطاع الدراسات القانونية فى شأن التشريعات الاقتصادية[1] .

---

[1] تقريــر لجنة قطاع الدراسات الاقتصادية بكليات الحقوق فى شأن تطوير الدراســات الاقتصــادية والمالية والضريبة وإبراز أهمية دراسة التشريعات

لابد أن تعترف بأن هناك تطورات قد لحقت بنظامنا الداخلى من حيث التحول إلى اقتصاد السوق، وهذا التطور يعنى من الناحية القانونية النشاط الفردى والعلاقات التعاقدية والحرية وظهور أنشطة جديـدة ممـا يتضمن الغاء النمطية والشمولية والعمومية فى تنظيم العلاقـات، ومعـنى ذلـك أن التنظيم القانونى سوف يكون إرادي وفـردى ويختلف من حالة الى أخرى أى تتعدد التنظيمات وتختلف الاتفاقـات، ممـا يسـتدعى ضرورة فهم آليات ووظائف وأهداف اقتصـاد السـوق وفهـم كل حالة على حدة وموضوع هذا النشاط وواقعيته أى زيادة وتطوير وتعميق الدراسات الاقتصادية.

كمـا أن هذا النظام القانونى الحر، سوف يتوجه فى جانب كبير منه الى القضاء التحكيمى أو التحكيم وغالباً ما سيكون المحكم مـن رجـال القـانون ولا بد أن يتمتع بثقافة اجتماعية واقتصادية متسـعة بجانـب الـثقافة القانونية لكى يمكنه إدراك أبعاد المشكلة اقتصادياً.

كمـا أنـه مـن المتوقع أن يقل نشاط الدولة ويزداد دورها الـرقابى والتنظـيمى على المؤسسات الاقتصادية مما يستدعى فهم

= الاقتصـادية والـتكامل بيـن دراسـة الـنظام القانونى والسياسة والمبادىء والنظريات الاقتصادية – كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية ١٩٩٦/٨/٢٩

طبيعة عمل هذه المؤسسات لإمكانيات الرقابة غير المعوقة للنشاط الاقتصادى.

وفى إطار النظام الدولى انتهى تطور المجتمع الانسانى الى نوع من التنظيم الدولى يقوم على وحده النظام العالمى، وبقيام هذا الأخير على نمط للتقسيم الدولى للعمل يخلق شبكة هائلة من علاقات التشابك الدقيق بين أجزاء المجتمع العالمى ويبرز دور وحدات النشاط الاقتصادى، وخاصة الوحدات الكبيرة، وأثر نشاطها على الوحدات الاقتصادية للشعوب وعلى كيفية ممارستها لباقى أنشطتها الاجتماعية، الأمر الذى أعطى للمصالح الاقتصادية أهمية خاصة فى سلوك الدول ومن ثم فى العلاقات التى تقوم بينها، والتنظيم القانونى للنشاطات المحققة لهذه المصالح سواء كانت نشاطات اقتصادية بحتة أو ثقافية أو سياسية وتبدى ذلك فى اتساع دائرة الانشغال الاقتصادى لتعود الى انشغالاتها الطبيعية من السكان(أساس وهدف النشاط الاقتصادى) ووضع المرأة منها، الى النشاطات الاقتصادية الصرفة، الى الأبعاد البيئية للنشاط الاقتصادى الى الانعكاسات الاجتماعية المباشرة للأوضاع الاقتصادية خاصة فى مجال البطالة وتدنى مستويات الدخول لشرائح عريضة من المجتمع العالمى، وانعكس ذلك فى تقارير التنمية البشرية ومؤسسات وبرامج البيئة والسكان والمؤسسات الثقافية وحقوق الانسان....الخ.

ومـــع تطور الاقتصاد الدولى على هذا النحو برزت الحاجة الـــى التنظـــيم القـــانونى دولياً للحياة الاقتصادية وبدأت المنظمات الاقتصـــادية الدولية تنشأ وتتزايد وتقوى فى اتجاه التزايد المستمر لعالمـــية طبيعة هذه المؤسسات على النحو الذى تبدى فى الاتفاقية العالمـــية لتنظـــيم التجارة الدولية التى وقعت فى ابريل ١٩٩٤ فى مـــراكش خالقة المنظمة العالمية للتجارة لتبدأ نشاطها فى أول يناير ١٩٩٥ وتســـهر على تنظيم التبادل الدولى فى السلع المادية وعلى ممارسة وتبادل الخدمات(بما فيها الخدمات القانونية) وعلى التبادل الدولـــى فـــى التكنولوجيا كسلعة، بما يتضمنه ذلك من تنظيم دولى لحقوق الملكية الفكرية كأساس لتنظيم التبادل فى التكنولوجيا الأمر الذى يعلن الاتجاه نحو اعادة التنظيم القانونى للحياة الاجتماعية فى الـــدول المختلفة ابتداء من عملية للتقنين الذى ينظر فى ضوئها الى الـــنظام القانونى الداخلى الخاص بمجالات التبادل هذه مع مراعاة اتجـــاه غلـــبه القوانيـــن المستمدة من الشريعة الانجلوسكسونية فى مواجهة الشرائع القانونية الأخرى اللاتينية والجرمانية وغيرها.

ونظـــراً لتعدد وكثرة وتشعب التشريعات الاقتصادية وحيث نعوض فى مجالات أخرى لبعض التشريعات كتلك المتعلقة بالنقود والبنوك والائتمان والعلاقات الاقتصادية الدولية والتنمية الاقتصادية فى الأقسام الخاصة بها.

كما سوف يتم تناول التشريعات المالية (الانفاق العام، والإيرادات العامة، ونظرية الضريبة، والقروض العامة، والموازنة العامة، والتشريعات الضريبية فى اطار موضوعات المالية العامة والتشريع الضريبى بالسنة الثالثة فاننا سوف نعرض بالتحليل والدراسة للتشريعات الاقتصادية التالية:

أولاً: التشريعات والقوانين الاقتصادية المتعلقة بالإصلاح الاقتصادى وخصوصاً قانون قطاع الأعمال العام.

ثانياً: التشريعات والقوانين الاقتصادية المتعلقة بالاستثمار وحوافز الاستثمار.

ثالثاً: التشريعات والقوانين الاقتصادية بالبورصات والهيئة العامة لسوق المال.

رابعاً: التشريعات والقوانين الاقتصادية المتعلقة بالبيئة واقتصاديات البيئة.

خامساً: التشريعات والقوانين الاقتصادية المتعلقة بتنظيم التجارة الداخلية وحماية المستهلك ومنع الاحتكار وتنظيم الأسواق.

سادساً: التشريعات والقوانين الاقتصادية المتعلقة بالعمل والعمال والتوظيف، وضمانات التشغيل.

سابعاً: التشريعات والقوانين المتعلقة بالسكان، والمشكلة السكانية ومواجهة الفقر.

ثامناً: التشريعات والقوانين المتعلقة بالتعاونيات الانتاجية والاستهلاكية.

تاسعاً: التشريعات والقوانين المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والتنمية الريفية، ومشروعات الشباب، وصندوق التنمية الاجتماعية.

عاشراً: التشريعات والقوانين المتعلقة بالنظم الجمركية والمناطق الحرة.

حادى عشر: التشريعات والقوانين المتعلقة بالتكامل الاقتصادى والتكتلات الاقتصادية الاقليمية والدولية.

ثانى عشر: التشريعات والقوانين المتعلقة بالاحتكارات والمشروعات الدولية "الشركات متعددة الجنسية."

ثالث عشر: التشريعات والقوانين المتعلقة بالبنوك والائتمان ومؤسسات الادخار والتمويل.

رابع عشر: التشريعات والقوانين المتعلقة بالتمويل التأجيرى والضمان والتمويل العقارى.

خامس عشر: التشريعات والقوانين المتعلقة بالملكية الفكرية وبراءات الاختراع والتكنولوجيا.

سادس عشر: التشريعات والقوانين المتعلقة بالمناطق الاقتصادية والمجتمعات الجديدة والاتصالات والسياحة والنقل....

وسـنحاول فـى تناولـنا بالدراسـة والتحلـيل للتشريعات الاقتصـادية الـربط بيـن دراسـة الواقع الاقتصادى أى العملية الاقتصـادية والنشـاط الاقتصادى والتنظيم القانونى له مع التركيز علـى دراسة فلسفة التشريع الاقتصادى وأهدافه ومحاوره المختلفة وأثـاره الاقتصادية والاجتماعية والقانونية وتقييمه من وجهة النظر الاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

وقـد رأيـنا أن نركز فى هذه المحاضرات على تشريعات وقوانيـن الاصـلاح الاقتصادي بصفة عامة وقانون تنظيم قطاع الأعمـال العام رقم ٣ ٢٠ لسنة١٩٩١ بصفة خاصة-مع التركيز على الخصخصة وتحويل الملكية العامة الى الملكية الخاصة كهدف جوهرى ورئيسى لهذا القانون.

دراسة وتحليل

التشريعات والقوانين الاقتصادية المتعلقة بالاصلاح الاقتصادى

أولاً

{قانون تنظيم قطاع الأعمال العام}

فلسفته وأساسه ومحوره وموجهاته وأثاره

طبقت الدولة العديد من السياسات الاقتصادية منذ بداية الخمسينات وحتى الآن – وفى كل سياسة اقتصادية كان هناك التنظيم القانونى الذى يتفق مع هذه السياسة ويعد انعكاسا لها ونشير باختصار الى أن الدولة طبقت فى مرحلة الخمسينات سياسة التمصير للهيئات الاقتصادية من مؤسسات وشركات وبنوك وانشأت المجالس القومية للانتاج ومن ثم صدرت القوانين الاقتصادية المختلفة لتحقيق ذلك، ثم اتجهت الدولة فى أواخر الخمسينات، وأوئل الستينات الى الأخذ بسياسة التوجيه الاقتصادى، وتدخل الدولة على نطاق واسع فى المجالات الاقتصادية والأخذ بالتخطيط القومى الشامل وتأميم القدر الأكبر من وسائل الانتاج فى عامى ١٩٦٠، ١٩٦١، وانشاء القطاع العام وادارة المؤسسات والشركات المؤممة فى المجالات الصناعية والتجارية والخدمات الاقتصادية المختلفة، وقد ترتب على ذلك اصدار العديد من القوانين

والتشـــريعات الاقتصـــادية الـــتى تعكس التوجه الاقتصادى للدولة وتدخلها فى تنظيم وادارة وتحقيق النشاط الاقتصادى.

ثـــم حدثـــت مجموعـــة مـــن المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية فى أواخر الستينات وأوائل السبعينات على المستوى الداخلى والمستوى الدولى أدت الى الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصـــادى مـــنذ منتصـــف السبعينات، وكذلك صدرت القوانين، والتشـــريعات التى تحقق ذلك وكنتيجة لما ترتب على هذه السياسة من مجموعة من الأثار والتى كانت فى معظمها سلبية وبسبب العديد مـــن المتغـــيرات الداخلية والخارجية وخصوصاً من جانب الهيئات الاقتصـــادية الدولية (صندوق النقد والبنك الدولى للانشاء والتعمير) والذى مر بدوره بعدة مراحل، وقد استلزم هذا التحول اصدار العديد مـــن القوانين والتشريعات الاقتصادية لتحقيق ذلك ومن بينها (قانون تنظيم قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١)......

وســـوف نعـــرض بالدراســـة والتحليل لهذا القانون، وقبل ذلك نعـــرض فـــى فصـــل أول للاطار العام الذى صدر من خلاله هذا القانون وهو الاصلاح الاقتصادى ثم نعرض لقانون قطاع الأعمال العـــام فـــى فصل ثانى من حيث الموجهات والملامح الأساسية ثم نعرض للخطوط التفصيلية للقانون فى فصل ثالث ثم نتناول وللآثار - الاقتصـــادية والقانونية والاجتماعية المترتبة على هذا القانون فى

فصــل فــى فصــل رابــع وعلاقــة الاصلاح الاقتصادى عموماً والخصخصة خصوصاً بالتنمية الاقتصادية وذلك فى فصل خامس.

ومــن ثــم ســوف نتــناول دراســة التشريعات والقوانين الاقتصــادية المــتعلقة بالإصــلاح الاقتصــادى وتركــز فى هذه المحاضرات على قانون تنظيم قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ من حيث اطارة العام ومرجعيته السياسية الداخلية والدولية وفلســفته واختياراته وموجهاته وملامحه ومحاوره وأثاره السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية وعلاقته وخصوصاً الخصخصة كمحــور وهــدف رئيســى للقــانون لعملــية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك فى الفصول الخمسة التالية:

الفصل الأول:- الاطار العام لقانون قطاع الأعمال العام "برنامج الاصلاح الاقتصادى"

الفصل الثانى: الموجهــات والملامــح الأساســية لقانون قطاع الأعمال العام.

الفصل الثالث: الخطوط العريضة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

الفصل الرابع: الأثار القانونية والاقتصادية والاجتماعية لقانون قطاع الأعمال العام والخصخصة.

الفصل الخامس: علاقة الاصلاح الاقتصادى والخصخصة بعملية التنمية الاقتصادية.

الفصل الأول

الاطار العام لقانون قطاع الأعمال العام

برنامج الاصلاح الاقتصادي في مصر

بـدأت مصـر فـى الأخذ بصفة أساسية ببرنامج الاصلاح الاقتصـادي ابتداء من عام ١٩٩١ نتيجة الاتفاق الذى تم التوصل الـيه مـع كـل من "صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى للانشاء والتعمـير" وذك فى اطار ما أطلق عليه بسياسة أو برنامج التثبيت وكذا سياسة أو برنامج التكيف الهيكلى ويتعين التعرف على الاطار العـام لهـذا البرنامج ومحاوره وأسباب الأخذ به وذلك لأن قانون قطـاع الأعمـال العام الذى سوف تقوم بدراسته وتحليله يعد أحد المحـاور الأساسية لهذا البرنامج وسوف نتناول فى هذا الفصل فى مبحثين:-

المبحث الأول:- أسـباب ومبررات الأخذ ببرنامج الاصلاح الاقتصادى (١٩٧٥- ١٩٩٠).

المبحث الثاني:- المحـاور الرئيسـية لـبرنامج الاصلاح الاقتصادى.

المبحث الأول

أسباب ومبررات الأخذ ببرنامج الاصلاح الاقتصادى

كـان للنـتائج الـتى ترتبـت على تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصـادى بـدون ضوابط الدور الأكبر فى ضرورة الاتجاه الى الأخـذ بالاصـلاح الاقتصـادى ومحاولـة اتباع خطوات محددة ومنضبطة من خلال برنامج زمنى يشمل الاقتصاد القومى بأكمله.

فـاذا كانت سياسة الانفتاح الاقتصادى تعنى فتح الباب أمام رؤوس الأموال العربية والأجنبية وتقليل دور الدولة فى المجالات الاقتصادية واعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر وصدرت العديد من التشريعات والقوانين لتحقيق ذلك ابرزها هو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشـأن اسـتثمار رأس المـال العربى والأجنبى والمناطق الحرة، والقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن تنظيم التعامل فى النقد الأجنـبى والذى تم تعديله بالقانون رقم ٥٠ لسنة١٩٨٤، والقوانين المـتعلقة بتنظيم الشركات والمؤسسات الاقتصادية مثل القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥، والقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ٩٧ لسـنة ١٩٨٣ فضـلاً عن العديد من القوانين والقرارات الخاصة بالاستثمارات والاعفاءات الضريبية وأخرها القانون رقم ٢٣٠لسنة ١٩٨٩ الخاص بالاستثمار.

هـــذه السياســـة القائمـــة على الانفتاح والذى كان استهلاكياً خدمـــياً فـــى معظم مشروعاته – حققت أثار ايجابية محدوده جداً، وأثـــار ســـلبية واســـعة المدى نتج عنها تزايد وحدة حجم المشكلة الاقتصـــاديـــة[1] حيث الزيادة الكبيرة فى عجز الموازنـــة العامـــة (٤٠% ١٩٨٤) وعجـــز مـــيزان المدفوعـــات وخصوصاً الميزان الـــتجارى (الواردات أربعة أمثال الصادرات) والزيادة الرهيبة فى مديونـــية الدولـــة سواء كانت فى شكل دين عام داخلى أو دين عام خـــارجى "الديون الأجنبية" فضلاً عن تزايد مشكلة البطالة بمعدلات كبـــيرة والارتفـــاع الكبير فى مستويات الأثمان ومعدلات التضخم (٢٥% فـــى الثمانيـــنات) ومـــن ثم ارتفاع تكاليف المعيشة واعادة توزيع الدخل لصالح فئات محدودة وتراكم الثروات بمعدلات فلكية وغالـــباً مـــا لجـــأت قطاعات عديدة الى وسائل غير مشروعة فى تكويـــن هـــذه الثروات، ونقل الجزء الأكبر منها الى خارج البلاد، بينما تظل غالبية أفرد المجتمع تعيش عند حد الكفاف (ما يقرب من ٢٠مليون مصرى عند خط الفقر).

كما برزت أيضاً مشاكل قصور الانتاج عن مواجهة حاجات الاستهلاك والتراجع النسبى فى مكانه القطاعات الانتاجية "الزراعة

---

[1] راجـــع كتاباتـــنا وخاصـــة: اقتصاديات التخلف والتنمية دار الولاء شبين الكـــوم ١٩٩٩ اقتصاديات النقود والبنوك ومبادىء الاقتصاديات السياسى دار الولاء شبين الكوم ١٩٩٧.

والصـــناعة" وذلــك لصـــالح قطاعات التجارة الداخلية والخارجية والخدمـــات، ومـــا يترتب على ذلك من تدهور مستويات الانتاجية وزيادة الطاقات العاطلة وتزايد حجم الخسائر المتحققة على مستوى المؤسسات والقطاعات والشركات.

وقد انعكست هذه النتائج الملحوظة والملموسة على المجتمع بأكملـــه حيث نلحظ زيادة فى معدلات الجرائم وخاصة الاقتصادية وتدهـــور القيم وزيادة درجة العنف وزيادة الفساد بمختلف أنواعه وتـــزايد معـــدلات الغـــش والتدلـــيس والتهرب المالى والضريبى والجمركـــي ونشـــاط السوق السوداء والنشاطات غير المشروعة كتهريـــب المخدرات والاتجار فيها والرشوة والاختلاس والعمولات والسمســـرة غير المشروعة والمضاربات غير الحقيقية فى مجال البورصـــات والاستثمار العقارى وظاهرة افلاس شركات توظيف الأموال وظاهرة الدروس الخصوصية فضلاًعن سرقة ونهب المال العام واستغلال النفوذ الشخصى والسياسى.

وقـــد مارســـت جملة التحولات السابقة آثارها الخطيرة مما ساعدت على تهيئة المناخ الذى تنشأ وتزيد فيه درجة الاحباط لدى قطاعـــات عديدة فى المجتمع وخصوصاً الشباب مما يجعله فريسة للاكتئاب والادمان والسلوك غير المشروع وتزايد ظاهرة التطرف والعـــنف كـــل ذلك تم فى ظل عدم اكتمال معالم وأسس ديمقراطية حقيقية واحترام كامل لحقوق الانسان وسيادة حقيقية للتنظيم القانونى

الطبـــيعى، وفى اطار تغيرات سياسية أساسية على مستوى المنطقة العربية والعالم وكانت النتيجة هى عدم امكانية المجتمع الخروج من الـــتخلف وعـــدم وجـــود انشـــغال حقيقى بعملية التنمية بل يتركز الانشـــغال علــى مجموعة من القضايا الشكلية فى جميع مجالات الادارة والاقتصـــاد والسياســـة وتكون النتيجة هى تعاظم المشكلة الاقتصادية وتعميق التخلف وزيادة التبعية للخارج.

وعلـــى ذلـــك فان المشكلات والآثار المترتبة على السياسة الاقتصـــادية المتـــبعة هى التى أوجبت على صانع القرار السياسى والاقتصــــادى ضرورة السعى الى الاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبـــنك الدولى للانشاء والتعمير من أجل وضع برنامج للاصلاح الاقتصادى يطبق فى مصر فى أوائل التسعينات ويمكن بشكل أكثر دقـــة تحديـــد هذه المشكلات مرة ثانية والتى تعد أسباب ومبررات للأخذ ببرنامج الاصلاح الاقتصادى وهى:-

١- **<u>التزايد الكبير فى العجز المتحقق فى الموازنة العامة:</u>**

كنتيجة لزيادة تكون هذا العجز وتراكم وتزايدت معدلاته فى الســـبعينات والثمانيـــنات كنتـــيجة لـــزيادة النفقات العامة عن الايـــرادات العامـــة، وقد بلغ هذا العجز أقصى حد له فى عام ١٩٧٥ (٤٢%)، وفـــى عـــام ١٩٨٤ ما يقرب من ٤٠%، وفى عام ١٩٨٨ بلغ هذا العجز ١٥,٨% من الناتج الاجمالى القومى وفى عام ١٩٩٠/١٩٩١

بلغت نسبة العجز ١٧,٢% (ما يقرب من ٩ مليار جنيه)[1] وقد ترتب علـى هذا العجز زيادة الاقتراض الداخلى والاقتراض الخارجى، لتمويل هذا العجز، مما أدى كذلك الى زيادة معدلات التضخم ووجود اختلالات مالية ونقدية.

٢- التزايد الكبير فى عجز ميزان المدفوعات بصفة عامة وعجز الميزان التجارى بصفة خاصة.[1]

ترتب على سياسة الانفتاح الاقتصادى حدوث توسع كبير فى الواردات وزيادة أحجامها بمعدلات كبيرة جداً وخاصة الواردات من السـلع الاستهلاكية ورغم الزيادة الملحوظة فى تحويلات العاملين المصـريين بالخـارج وإيـرادات السياحة، وإيرادات المرور بقناة السويس، والزيادة الكبيرة والملحوظة فى الصادرات البترولية فان النتيجة النهائية هى تحقق عجز فى ميزان المدفوعات وأن كان فى تناقص بسبب تزايد الإيرادات المتحصلة من المصادر السابق بيانها، علـى أن الأمر الأكثر أهمية هو التزايد المستمر فى عجز الميزان التجارى الذى كان ٤,٥مليار جنيه فى عام ١٩٩٢/٩١وهذا يعنى أن نسـبة تغطية الصادرات المنظورة للواردات المنظورة والتى كانت ٤٠% فـى عام ١٩٨٤/٨٣ أصبحت فى حدود ٣٥% فى عام ٩٠/

---

[1] د/ محمد دويدار: دراسات فى الاقتصاد المالى، دار المعرف الجامعية الإسكندرية ، ١٩٩٦ ص٤٤٠

[1] راجع كتابنا: مبادىء العلاقات الاقتصادية الدولية "دار الولاء" شبين الكوم، ١٩٩٩ ص٢٧٤-٢٨٧.

١٩٩١و ٣٠% فى عام ١٩٩٢/٩١، أى أن واردات مصر من السلع المـنظورة تـزيد عـن ثلاثة أمثال صادراتها من السلع المنظورة ويترتب على ذلك أن قدرة الاقتصاد المصرى على تغطية احتياجاته مـن السلع المادية المستوردة عن طريق الصادرات المنظورة فى تـناقص مسـتمر، وهذا يعنى تراجع فى القدرة الانتاجية للاقتصاد المصرى مما يمثل اختلال هيكلياً خطيراً يتعين مواجهته خاصة بعد دخـول مصر عضواً فى منظمة التجارة العالمية واقرارها لاتفاقية الجـات الأخيرة فى ابريل ١٩٩٤ والتى بدأ تطبيق أحكامها اعتباراً من أول يناير ١٩٩٥..

<u>٣- التزايد الكبير فى المديونية الأجنبية الداخلية والأجنبية:</u>

كنتـيجة عجـز ميزان المدفوعات، وعجز الموازنة العامة، وتـزايد حـدة الاختلالات الهيكلية للاقتصاد المصرى، فقد تزايدت مديونية الاقتصاد المصرى بمعدلات كبيرة سواء فيما يتعلق بالدين العـام الداخلـى والذى بلغ ١٢٤ مليار جنيه مصرى فى عام ٩٠/ ١٩٩٠ (أكـثر من الناتج القومى الاجمالى فى هذا العام) وبلغ ١٥٠ ملـيار جنـيه مصرى، فى عام ١٩٩٧/ ١٩٩٨ ويصل الأن يونيه ٢٠٠٣ الـى ٢٠٣ ملـيار جنـيه مصرى أما فيما يتعلق بمديونية الاقتصـاد المصـرى للعالم الخارجى أى الدين العام الخارجى أو المديونـية الأجنبية وهى الأكثر خطورة والذى تجاوز الـ ٥٠مليار دولار فـى أوائل التسعينات وإذا كانت مصر قد تمكنت من إسقاط

نصـــف ديونهـــا الأجنبية بعد الحرب العراقية الكويتية وعن طريق الـــتفاوض مـــع الدول الدائنة والهيئات الاقتصادية الدولية (صندوق الـــنقد الدولى والبنك الدولى ونادى لندن، ونادى باريس) وإذا كانت تقارير البنك المركزى تشير الى أن المديونية الأجنبية قد بلغت ٣٢ ملـــيار فى يونيه ١٩٩٦[1] فهذا يعنى أن مديونية مصر قد بلغت فى أوائـــل التسعينات (١٩٩٢/٩١) ما يقرب من ٦٤ مليار دولار (أى ١٨٧,٥ مليار جنيه مصرى) وقد أدى ذلك الى ضعف وتراجع الثقة والجـــدارة الائتمانـــية للاقتصاد المصرى وصعوبة الحصول على قروض جديدة وجذب الاستثمارات الى مصر مما أستوجب ضرورة وجود برنامج للاصلاح الاقتصادى (تقد المديونية الأجنبية فى يونيه ٢٠٠٣ ب٣٠مليار دولار تقريباً و أصبحت تبلغ ما يقرب من ٢٠٠ مليار جنيه مصرى بسبب ارتفاع سعر صرف الدولار والذى وصل الى ٦,٢٥ جنيه مصرى) .

٤- تراجع مستويات الانتاج والانتاجية فى القطاعات السلعية:

حيـــث أظهـــرت فـــترة الثمانيـــنات ضعف معدلات النمو فى القطاعـــات السلعية أى قطاعى الزراعة والصناعة (و غالباً ما كانـــت هـــذه المعـــدلات أقل بكثير من معدلات النمو السكانى) بالمقارنة مع معدلات نمو قطاعات التجارة والخدمات (القطاعات

---

[1] تقرير البنك المركزى عن الاقتصاد القومى الصادر وفى يونيه ١٩٩٦ القاهرة.

الخدمـــية) بسبب ضعف الانتاجية فى القطاعات السلعية وتوجه الاســـتثمارات الـــى القطاعـــات الخدمية الأكثر عائداً وخاصة مشروعات الاستيراد والمشروعات السياحية فضلاً عن التدهور المســـتمر فى معدلات الانتاجية وزيادة الطاقات المعطلة وعدم الاهتمام بعمليات الاحلال والتبديل والصيانة.......الخ.

٥- انخفاض مستوى الكفاءة الاقتصادية:

أدت مجموعة الأسباب السابقة الى انخفاض كفاءة الاقتصاد القومى وزيادة درجة الاختلالات الهيكلية وزيادة الطاقات الانتاجية العاطلـــة وارتفاع مستويات التضخم وتزايد حجم الخسائر المتحققة علـــى مســـتوى العديد من المؤسسات الاقتصادية وترتب على ذلك وجود اختلالات فى الهيكل التمويلى للمشروعات الانتاجية وقصور الـــتمويل الذاتـــى والالـــتجاء الى الاقتراض الخارجى واختلال فى الهـــيكل الانـــتاجى ممـــا أدى الى زيادة الطاقات العاطلة وتدهور مستويات الانتاجية، وتزايد المخزون المتراكم من المنتجات وتدهور فـــى الطلـــب الكلـــى الفعال فضلاً عن عدم توافر متطلبات الجودة بالمواصـــفات المطلوبـــة فى السوق العالمى وعدم مواكبة التطور التكـــنولوجى فى مجال الصناعات المختلفة، وكل ذلك أدى تراجع وتدنـــى كفاءة الاقتصاد القومى وزيادة حدة وتنوع مشاكله وجهوده وعـــدم القدرة على التطوير والأداء الفعال وانعكس ذلك فى زيادة حجم الخسائر فى العديد من الوحدات الاقتصادية.

٦- تعاظم مشكلات إدارة الاقتصاد القومى:

بالـــرغم مـــن التغيرات التى حدثت فى الفترة من منتصف السـبعينات الـى أواخـــر الثمانينات واتاحة الفرصة أمام القطاع الخاص، والحد من تدخل الدولة، الا أن المشكلة الاقتصادية زادت حدتهـا وتفاقمــت مظاهرها. ويرجع ذلك الى جمود آليات تخطيط الاقتصاد وادارة المشروعات وتجاهل اعتبارات الكفاءة وعدم قيام آلـيات السوق بدور كاف فى تخصيص الموارد بين الاستخدامات المخـتلفة والـتى ترتب عليها التوجه بدرجة كبيرة الى القطاعات الخدمية فضلاً عن جمود نظام الأثمان وسوء توزيع الدخل القومى والجمـود فـى اتخـاذ القرارات الاقتصادية على المستوى الكلى والمســتوى القطـــاعى ونقـــص الكفـــاءات اللازمـــة لادارة المشـروعات.واذا أخذنـا فى الاعتبار كما سبق أن أوضحنا زيادة مشكلة البطالة وزيادة حجم الاقتصاد الخفى أو غير الشرعى وزيادة حدة الفساد الاقتصادى والادارى ، وما ترتب عليه من زيادة حجم الفـوارق فـى توزيع الدخول والثروات (ثراء متزايد لفئات قليلة واتساع قاعدة الفقر لفئات كثيرة).

والنتـيجة المـتحققة أن قدره الاقتصاد القومى تراجعت فى أواخـر الثمانيـنات وحركة الاستثمارات أصبحت بطيئة، والوضع الدولـى للاقتصـاد المصرى فى تراجع نتيجة زيادة اعتماده على الخارج ومن ثم تزايدت الضغوط الداخلية والضغوط الدولية لتبنى

أى الأخــذ بــبرنامج للاصـــلاح الاقتصادى ومواجهة الاختلالات الظاهــرة والمشكلات المتزايدة للاقتصاد المصرى، ومن ثم يثور التساؤل عن المحاور الرئيسية لبرنامج الاصلاح الاقتصادى....

وهذا ما سنراه فى المبحث الثانى :

المبحث الثانى

المحاور الرئيسية لبرنامج الاصلاح الاقتصادى

حـــتى يتســـنى لـــنا تحديد المحاور والجوانب الرئيسية التى شـــملها برنامج الاصلاح الاقتصادى والذى بدأ تطبيقه اعتباراً من مايو ١٩٩١انرى أولاً: مراحل برنامج الاصلاح الاقتصادى ودلالة وأهمـــية ذلـــك والتى تتمثل فى ثلاث مراحل بدأت الأولى فى مايو ١٩٩١، والثانـــية فـــى سيتمبر١٩٩٣، و الثالثة فى أكتوبر ١٩٩٦، والاتفاق الذى تم لتحقيق ذلك كان بين مصر وكل من صندوق النقد الدولـــى (بصفة أساسية) والبنك الدولى للانشاء والتعمير، ثم نرى ثانـــياً محـــاور وجوانـــب برنامج الاصلاح الاقتصادى وذلك فى مطلبين:

المطلب الأول: مراحل برنامج الاصلاح الاقتصادى

المطلب الثانى: محاور برنامج الاصلاح الاقتصادي.

المطلب الأول:

مراحل برنامج الاصلاح الاقتصادي

تمثلت تلك المراحل التي شملها برنامج الاصلاح الاقتصادي في ثلاثة مراحل نعرض لها كما يلي :-

١-المرحلة الأولى: (مايو ١٩٩١-سبتمبر ١٩٩٣)

تتمثل المرحلة الأولى فى الاتفاق الذى تم فى مايو ١٩٩١ والذى أبرم مع صندوق النقد الدولى"برنامج التثبيت" ومع البنك الدولى فى نوفمبر ١٩٩١ "برنامج التكيف الهيكلى " ويتيح هذا الاتفاق لمصر الحصول على موارد مالية تعادل ٣٨٠ مليون دولار من صندوق النقد الدولى، وقرض من البنك الدولى يعادل ٣٠٠ مليون دولار بشروط يسيره فضلاً عن الحصول على القروض والمنح والمساعدات من مختلف الدول والمنظمات الدولية والتى ارتبطت بضرورة التوصل الى اتفاق مع كل من الصندوق والبنك فضلا عن أن ذلك أدى الى زيادة ثقة الدول الدائنة والمنظمات الدولية "شهادة ثقة وكفاءة وصلاحية دولية" كما أدى ذلك بصفة مباشرة الى اسقاط جزء كبير من المديونية الأجنبية أى الشريحة الأولى، فضلاً عن أن الاتفاق وخطاب النوايا – شمل تحقيق متطلبات محددة بالنسبة لتحرير التجارة الخارجية، وتحرير الأثمان والغاء الدعم والموازنة العامة، والسياسة الائتمانية والنقدية، والتغيير فى النظام الضريبى، والخصخصة ... الخ كما سنرى.

٣-المرحلة الثانية (سبتمبر ١٩٩٣-سبتمبر ١٩٩٦)

ثم توصلت مصر (الحكومة المصرية الى اتفاق مع صندوق النقد الدولى[١] بشأن المرحلة الثانية لبرنامج الاصلاح الاقتصادى فـــى ٤سبتمبر ١٩٩٣ والذى يستمر لمدة ٣ سنوات ويهدف الاتفاق الى تخفيض العجز فى الموازنة العامة للدولة الى ٣,٥%من الناتج الاجمـــالى لعام ١٩٩٤/٩٣ وخفض الاتفاق العام بنسبة ٧% وعلى ألا يتجاوز معدل التضخم السنوى ٧% فى نهاية مدة الاتفاق أى فى سبتمبر ١٩٩٦ (لتخفيض من ١٥% الى ٧%) وأن يحقق الاقتصاد

---

[1] تـــرجع تجربة مصر مع صندوق النقد الدولى الى عام ١٩٦٢ (أثر أزمة محصـــول القطن) حيث تم عقد أول اتفاق مساندة حصلت مصر بموجبه على مـــبلغ ٢٤,٥ ملـــيون دولار بشرط اتخاذ مجموعة من الاجراءات كان بينها تخفيض قيمة الجنيه المصرى.

وفى عام ١٩٧٦ سعت مصر الى الاتفاق مع الصندوق بشأن برنامج التثبيت ولكـــن إحـــداث يناير (١٨، ١٩) ١٩٧٧حالت دون تنفيذ هذا الاتفاق وكانت مصر أرسلت فعلا خطاب النوايا.

وفـــى عـــام ١٩٧٨ تـــم التوقـــيع علـــى الاتفاق مع الصندوق تحصل مصر بمقتضـــاهاه علـــى تسهيل ممتد بمبلغ ٧٢٠ مليون دولار لمدة ثلاث سنوات (١٩٧٩- ١٩٨١).

فـــى مـــايو ١٩٨٧ تم التوزيع على الاتفاق مساندة مع الصندوق بمبلغ ٣٢٧ مليون دولار.

انظـــر تفصـــيلات هـــذه الاتفاقات النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى والبنك المركزى المصرى القاهرة سنوات واعداد متعددة

ـــــالقومى معدل نمو سنوى بنسبة ٣%لعام ١٩٩٤/٩٣ بالمقارنة مع معدل متوسط تحقق فى أعوام ١٩٩٠، ١٩٩١، ١٩٩٢ قدرة ١ % فقط.

وقـد أقر صندوق النقد الدولى برنامجاً للتمويل مدته ثلاث سنوات بتاريخ ١٩٩٣/٩/٢١بعد أن قدمت الحكومة المصرية خطاب النوايا فـى يولـيو ١٩٩٣ والذى شمل الخطوط العريضة المزمع اتباعها وخصوصاً فيما يتعلق بتحرير التجارة الخارجية وتخفيض عجز الموازنـة العامة واسقاط الشريحة الثانية من الديون الرسمية (بما نسـبته ١٥%من اجمالى الديون الرسمية القائمة فى عام ١٩٩١) على أن يـتم اسـقاط ال٢٠ الباقية فى يوليو عام ١٩٩٤ بشرط أن يتم تحقيق ما يستهدفه البرنامج الموقع مع الصندوق على أن يتم التأكد مـن ذلـك عن طريق بعثات يوفدها الصندوق كل ٦اشهر لمتابعة الاجراءات التى يتم اتخاذها ونتائجها وطبقاً لهذا الاتفاق يتاح لمصر الحصـول علـى ٤٠٠- ملـيون وحدة سحب خاصة (٥٦٠مليون دولار) وأن كانت الحكومة المصرية قد أعلنت أنها لن تسحب هى المبلغ لعدم حاجتيها اليه فى الوقت الراهن مما زاد من درجة الثقة فى الاقتصاد المصرى.

وطـبقاً لتنفـيذ مـا تـم الاتفاق عليه فى المرحلتين الأولى والثانية، وذلك وفقاً للتقارير الدورية التى تقدمها بعثة صندوق النقد الدولى وبعثة البنك الدولى يتم الانفاق على المرحلة الثالثة.

٣- المرحلة الثالثة (أكتوبر ١٩٩٦ - أكتوبر ١٩٩٨)

أبرمــت مصــر مع صندوق النقد الدولى فى اطار برنامج الاصـــلاح الاقتصادى الاتفاق الثالث أو ما يطلق عليه بعبارة أكثر دقة المرحلة الثالثة لبرنامج الاصلاح تم فيه متابعة ما تم تحقيقه فى المراحل السابقة وخاصة المرحلة الثانية ويرى صندوق الدولى فى تقرير له أن برنامج الاصلاح الاقتصادى الذى تتبعه مصر اعتباراً مـــن عـــام١٩٩١ قد اكتسب قوة دفع جديدة خاصة بعد أن توسعت الحكومـــة فـــى سياســـة الاصلاح الهيكلى (أسواق المال، والنظام الضـــريبى، وخفـــض عجز الموازنة العامة وبرنامج الخصخصة والتخفـــيف مـــن حدة المركزية فى الاقتصاد القومى.....؛ تحرير الأثمـــان،وتحريـــر التجارة الخارجية وسعر الصرف، الأخذ الكامل بالآليات اقتصاد السوق......الخ.

- ويســـتهدف الـــبرنامج خلال تلك المرحلة تحقيق زيادة فى معدل نمـــو الـــناتج المحلـــى الاجمالى ليصل الى٥%عام ١٩٩٨/٩٧، وتخفـــيض معـــدل التضـــخم الى ٦ %مع الحفاظ على مستوى مقـــبول لمـــيزان المدفوعات حيث من المنتظر تحقيق عجز فى حســـاب العمليات الجارية نسبته ١%من الناتج المحلى الاجمالى خـــلال عامى هذه المرحلة بسب الزيادة المتوقعة فى الواردات كنتيجة لزيادة معدلات الاستثمار،كما تتوقع الحكومة خلق فرص عمـــل جديـــدة (٤٠٠ألـــف) فضلاً عن تحقيق الاستقرار

الاقتصـــادى وزيادة عمليات الخصخصة وتحرير التجارة....... الخ.

- كمــا يتوقع الصندوق أن ينخفض عجز الموازنة العامة ليقتصر علــى ١,١% مــن الــناتج المحلى الاجمالى وذلك بعد استبعاد ايــرادات بــيع وحــدات القطــاع العــام الناتجة عن عمليات الخصخصة وكذا استبعاد أى مديونيات يتم اسقاطها.

- كمــا يتضمن البرنامج اتخاذ الحكومة سلسلة من الإجراءات فى اتجاه الاصلاح الادارى والحد من البيروقراطية ومركزية القرار بمــا فى ذلك العمل على اصدار قانون الاستثمار الموحد بهدف تبسيط الاجراءات وتحرير الاستثمار.

- يمكــن تلخــيص أهم بنود اتفاق المرحلة الثالثة والذى تمتد مدة سريانه من أكتوبر ١٩٩٦- الى أكتوبر ١٩٩٨ فى [1] .

أ- زيادة معدل النمو الى ٥%.

ب- خفض معدل التخضم الى ٦%.

جـــ- خفــض عجــز الموازنة العامة الى ١% من الناتج المحلى الاجمالى.

د- اســتكمال عملية الخصخصة ببيع ٩١ شركة حتى يونية ١٩٩٨على أساس:

- ٤٠% من أسهم ٩ شركات

---

[1] IMF, SURVEY,28, OCTOBER, 1996

- ٩٠ %من أسهم ١٨ شركة
- مستثمر استراتيجى رئيسى ٦٤شركة.

هـــ- اســتكمال تحريــر التجارة الخارجية بخفض الحد الأقصى للرسوم الجمركية الى ٤٠%.

و- خصخصة البنوك المشتركة (٢٠بنك) + بنك قطاع عام.

ز- تعزيز إشراف البنك المركزى.

ح- خصخصة أكثر من شركة تأمين.

ط- الــتحول من ضريبة المبيعات الى الضريبة على القيمة المضافة.

ى- انتعاش الطلب المحلى وزيادة الواردات.

١-هذا وقد وافق صندوق النقد الدولى فى أكتوبر ١٩٩٦ على منح مصـــر قرض مساندة قيمته ٢٧١,٤ مليون وحدة حقوق سحب خاصـــة (أى يعادل ٣٩١ مليون دولار) ويقدم القرض على شكل شـــرائح خلال ٢٤شهراً ويستخدم أساساً لدعم برنلمج الاصلاح الاقتصـــادى والمـــالى، ولكـــن نظراً لمتانة مركز الاحتياطيات الدولية فان الحكومة لاتخطط للسحب من هذا التمويل.

المطلب الثانى

محاور برنامج الاصلاح الاقتصادى

حتى يتم الاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى تقدمت مصر بما يطلق عليه خطاب النوايا وهو ما يمثل تعهد بتنفيذ برنامج للاصلاح الاقتصادى فى صورة مجموعة من التعديلات على السياسات المالية والنقدية والتجارية وعلى الهياكل الانتاجية أو التى يطلق عليها المشروطية. وهذا ما قدمته مصر فعلاً فى الاتفاق مع الصندوق والبنك فى المراحل الثلاث السابق ذكرها ولكل من الصندوق والبنك المشروطية الخاصة به فمشروطية الصندوق (أى الشروط التى يحددها الصندوق) تركز على السياسات المالية والنقدية وتعرف ببرنامج التثبيت مع اجراء بعض التصحيحات على الهياكل الانتاجية....أما مشروطية البنك الدولى (أى الشروط التى يحددها البنك الدولى) فتركز على تصحيح الهياكل الانتاجية والسياسات السعرية والتجارية للاقتصاد وتعرف ببرنامج التكيف الهيكلى مع التأكيد على تعديل السياسات المالية والنقدية، ومع تداخل كل من مشروطية الصندوق والبنك فقد ظهر ما يعرف بالمشروطية المتقاطعة. وهى أن تمتد مشروطية كل من الصندوق والبنك لتأخذ ببعض التصحيحات التى تتناولها المشروطية الأخرى هذا من جهة ومن جهة أخرى فانه بعثة التفاوض لكل من الصندوق

والبنك مع الدولة المحددة ولتكن مصر فى حالتنا تأخذ فى الاعتبار متطلبات وشروط ومحددات الهيئة الأخرى.

وبالنسبة لمصر فقد ظهر واضحاً نتيجة الاتفاق مع كل من صندوق النقد والبنك الدولى كلاً على حده مما ترتب عليه وجود مشروطية الصندوق ومشروطية البنك الدولى فيما يتعلق بالأول "فى المرحلة الأولى" والذى أبرم فى مايو ١٩٩١ مع الصندوق، ونوفمبر ١٩٩١ مع البنك أما فيما يتعلق بالاتفاق الثانى (سبتمبر ١٩٩٣) والاتفاق الثالث (أكتوبر ١٩٩٦) فقد كان التفاوض والاتفاق يتم بصفة أساسية مع صندوق النقد الدولى والذى يأخذ فى الاعتبار مشروطية البنك الدولى كما أن الاتفاق الأساسى الذ تم فيه بيان الخطوط العريضة والمحددات الأساسية والتغييرات المطلوب إحداثها والتصحيحات فى الهياكل والسياسات المطلوب القيام بها تحقق فى الاتفاق الأول المشار اليه.

وسنعتمد فى بيان محاور برنامج الاصلاح الاقتصادى على الـتقارير التى تصدر من صندوق النقد الدولى والتقرير الاقتصادى السنوى للبنك الدولى(تقرير التنمية) فضلاً عن تقاريـــر أخــرى [١]...ومن ثم تتمثل هذه المحاور فيما يلى:

أولاً: محاور وجوانب برنامج التثبيت:

يتمثل البرنامج فى مجموعة التصحيحات التى يلزم القيام بها فـى مجـال السياسات المالية والنقدية والائتمانية وما يتعلق بها من إصـلاحات فـى الهـياكل الانتاجية ويتم تنفيذه فى الأجل القصير ويهـدف الـبرنامج الـى الحد من الاختلالات الخارجية والداخلية بواسـطة خفض فائض الطلب الكلى وايجاد تناسب بين معدل زيادة كمية وسائل الدفع ومعدل زيادة الناتج وخفض معدلات التضخم لكى تكـون فـى حدود ٧% فى نهاية عام ١٩٩٨ ويشمل ذلك المحاور الآتية:

أ)السياسة المالية: تشـمل مجموعـة مـن التصـحيحات والاجـراءات فـي مجال الايرادات العامة والأنفاق العام ، وعجز الموازنة العامة ، والنظام الضريبي:-

---

[1] الـتقارير الـتى يـتم نشرها فى النشرات السنوية لكل من البنك الأهلى المصـرى والبـنك المركزى وتقرير صادر من الجهاز المركزى للمحاسبات يولـيو١٩٩٢. ودراسات اللجنة الاقتصادية بمجلس الشورى وبيانات الحكومة فى مجلس الشعب.

يستهدف برنامج الاصلاح الاقتصادى فى مجال السياسة المالية خفض عجز الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى من ٢٤% فى العام المالى ١٩٨٨/٨٧ الى ٧,١% فى العام المالى ١٩٩٢/١٩٩١ الى ٣,٥% فى العام المالى ١٩٩٤/٩٣ الى ١% فى عام ١٩٩٨/٩٧ وتمويل هذا العجز من مصادر حقيقية بدلا من الاعتماد على الإصدار النقدى وذلك عن طريق:-

١-زيادة وتنمية الايرادات العامة للدولة من خلال تنمية الحصيلة الضريبية وتطوير ضريبة الاستهلاك الى ضريبة المبيعات (وهذا ما تم فعلاً) بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١، وزيادة رسوم الخدمات وزيادة أثمان (أسعار) خدمات قطاعات النقل والمواصلات والاتصالات والكهرباء والطاقة، وكذلك تطبيق الضريبة الموحدة لتحل محل الضرائب النوعية على الدخل (وهذا ما تم فعلاً بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ والذى تم إقراره من مجلس الشعب فى ١٩٩٣/١٢/٣١ وبدأ العمل به اعتباراً من ١٩٩٤/١/١ . وتطبيق المرحلة الثانية والثالثة لضريبة المبيعات طبقاً للاتفاق الثالث فى أكتوبر ١٩٩٦ والأخذ بالضريبة على القيمة المضافة

٢-ترشيد الانفاق العام بل وانقاصه فى العديد من المجالات، وبصفة خاصة الدعم الذى تم الغاء معظمه وأن يكون خفض النفقات العامة بما يعادل ٧% من الناتج المحلى الاجمالى.

٣- تمويل عجز الموازنة العامة بالاعتماد على مصادر تمويل حقيقية وعدم الالتجاء الى الاصدار النقدى (التمويل التضخمى) بل

يكون التمويل عن طريق اصدار أذون الخزانة بأسعار فائدة تحدد طبقاً لقوى العرض والطلب.

ب)السياسة النقدية والائتمانية:

يستهدف برنامج الاصلاح الاقتصادى فى مجال السياسة النقدية والسياسة الائتمانية خفض معدلات زيادة كمية وسائل الدفع لكى تتناسب مع معدلاتدنمو الناتج المحلى الاجمالى وذلك عن طريق:

١-تحرير أسعار الفائدة الدائنة والمدينة، وتحديدها طبقاً لقوى الطلب والعرض وبحيث ترتفع أسعار الفائدة الدائنة عن معدل التضخم السائد لتشجيع الادخار كما ترتفع أسعار الفائدة المدينة مما يحد من الاقتراض للأغراض الاستهلاكية وأغراض المضاربة العقارية ويؤدى ذلك الى التدقيق فى دراسة المشروعات الجديدة (وهذا ما حدث فعلا حيث ارتفعت أسعار الفائدة من عام ١٩٩٢ حتى وصلت فى عام ١٩٩٤ الى ١٦%، ٢٠% ثم انخفضت بعد ذلك حتى وصلت فى عام ١٩٩٦ الى ١٢%، ١٥% كنتيجة لانخفاض معدلات التضخم من ١٥% الى ٧%).

٢- تحريـــر أســـعار الصـــرف والتحرير الكامل لسوق الصرف الأجنـــبى وتوحـــيد سعر الصرف وتحديد قيمة الجنيه المصرى وفقـــاً لقوى العرض والطلب (وهذا يعنى تخفيض قيمة العملة) واصدار قانون جديد للنقد الأجنبى يسمح بتداول العملة المصرية فى الأسواق الخارجية طبقاً لضوابط محددة.

٣-تحديـــد سقوف ائتمانية(حدود قصوى)لمنح الائتمان كنسبة مئوية مـــن الودائـــع من (٦٠% الى ٧٠%) لكل من بنوك القطاع العام والقطـــاع الخاص للحد التوسع الائتماني وخفض كمية وسائل الدفـــع فـــى مـــرحلة أولى وفى مرحلة ثانية الغاء القيود على الائـــتمان وتقديـــم تسهيلات ائتمانية لتشجيع الاستثمار فى مجال شراء أسهم شركات قطاع الأعمال العام المطروحة للبيع .

٤-تنظـــيم الـــرقابة على البنوك وتطبيق معايير كفاية رأس المال لضـــمان الكفاءة المالية للبنوك وتناسب رؤوس أموالها مع حجم أنشطتها وتطبيق المعايير التى أعدتها لجنة بازل بشأن المعدلات المختلفة التى يجب على البنوك المصرية مراعاتها فى تشغيلها.

٥-التوجه فى المرحلة الأخيرة الى زيادة إشراف البنك المركزى وخصخصة البنوك المشتركة ثم بنوك القطاع العام.

ثانياً: محاور وجوانب برنامج التكيف الهيكلى:

يتمثل البرنامج فى مجموعة التصحيحات التى يلزم القيام بها بالنسبة للهيكل الانتاجى وقطاعات الاقتصاد القومى (الزراعة والصناعة والتجارة) وهيكل الأثمان والجهاز الادارى – والقطاع الخاص ودوره.. وما يتعلق بذلك كله من سياسات اقتصادية وهو برنامج يتم تنفيذه فى مدى زمنى أطول " طويل الاجل" أكثر من ثلاث سنوات ويهدف الى تغيير مسار الاقتصاد القومى نحو الأخذ الكامل بآليات السوق، والتحول التدريجى شبه الكامل الى الاعتماد الكلى على القطاع الخاص "الخصخصة" ......الخ كل ذلك بهدف رفع الكفاءة الاقتصادية والجدارة الانتاجية للاقتصاد القومى ويشمل ذلك المحاور الآتية:-

أ- تحويل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص "الخصخصة".

أهم محاور برنامج الاصلاح الاقتصادى"التكيف الهيكلى" والذى يتمثل فى التزام الحكومة بالتحول من القطاع العام الى القطاع الخاص ويشمل ذلك:

١- خصخصة كل الشركات والمشروعات الموجودة فى اطار ملكية القطاع العام،أى تحويلها الى ملكية القطاع الخاص وذلك فى مدى زمنى طبقاً للبرنامج ينتهى بنهاية عام ١٩٩٨ وقد صدر لهذا الهدف قانون شركات قطاع الأعمال

العـام رقـم٢٠٣ لسـنة ١٩٩١ – وسوف يكون موضوع دراستنا بالتفصيل فى الفصلين الثانى والثالث.

٢- تحريـر وتطويـر المشـروعات التى تبقى مؤقتاً فى نطاق سـريان قـانون قطاع الأعمال العام بأن تعمل بنفس الأساليب المطبقة فى القطاع الخاص.

٣- اصـلاح الجهـاز الادارى والحكومى (الاصلاح الادارى) والحـد مـن البيروقراطـية ومركـزية القـرار بهدف تبسيط الاجـراءات وتحريـر الاسـتثمار من التحكم الادارى"الروتين الحكومى".

ب) تشجيع القطاع الخاص:

مـن أهم محاور برنامج الاصلاح الهيكلى هو التشجيع الكامل للقطاع الخاص فى كافة المجالات ويشمل ذلك:

١- تشـجيع وحـدات القطـاع الخاص على الاستثمار والنمو والتوظيف واطلاق حريتها فى انشاء المشروعات فى كافة مجـالات النشاط الاقتصادى والحد من القيود والاجراءات التى يواجهها المستثمرون.

٢- إحداث تغييرات جوهرية فى هيكل الملكية وتشجيع القطاع الخـاص علـى تملـك وادارة المشروعات العامة ومنحه التسهيلات اللازمة.

جـ) تحرير الأثمان:

ويشمل ذلك:

١- تحريـــر أثمـــان معظم (ان لم يكن كل) المنتجات الصناعية والزراعـــية وأثمـــان مدخلات الانتاج الزراعى والصناعى ومستـــلزمات التشـــييد والاســـكان،وانهاء الحكومة للتوريد الاجـــبارى للحاصـــلات الزراعية، واحتكارها لمستلزمات الانتاج الزراعى.

٢- تحريـــر معـــدلات ســـعر الفائدة وأسعار الصرف الأجنبى والرفع التدريجى لأثمان منتجات قطاعات الطاقة (البترول ومشتقاته، والكهرباء....) وأثمان الخدمات وخصوصاً النقل والمواصلات والاتصالات (كما ذكرنا ذلك من قبل).

د- إجراء تغييرات جوهرية فى أسواق المال:

يســـتهدف الـــبرنامج تطويـــر أسواق المال وقد أنشىء لهذا الغرض القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ الخاص بالهيئة العامة لسوق المال وتوسيع التعامل فى البورصات عن طريق بيع شركات قطاع الأعمـــال العـــام بطـــرح اســـهمها فى البورصة واستكمال انشاء مؤسسات أسواق المال وتنشيط دورها فى الاستثمار الخاص.

هـ- تحرير التجارة الخارجية:

ويشمل ذلك:

١- الغـــاء القيود الكمية على الواردات واستخدام الأدوات السعرية أى التعريفة الجمركية وتخفيض الحد الأقصى للرسوم الجمركية الـــى ٥٠% وفقـــاً لـــبرنامج مرحلى لمدة ٥سنوات (نهاية عام ١٩٩٦) والى ٤٠% بنهاية عام ١٩٩٨ واصدار تعريفة جمركية جديدة تقضى على اختلال هيكل التعريفة الحالى، وتجدر الاشارة الـــى انضمام مصر الى عضوية منظمة التجارة العالمية اعتباراً من أول يناير ١٩٩٥ الزمها بضرورة التحرير الكامل للتجارة الخارجـــية على أساس الاتفاقيات التى أنشأت هذه المنظمـــــة (اتفاقية الجات الأخيرة)[١]

٢-الغـــاء التمـــيز بين القطاعين العام والخاص فى مجال التجارة الخارجـــية (والذى كان لصالح القطاع العام) والسماح للشركات الأجنبية بممارسة أعمال التجارة الخارجية دون تمييز بينها وبين الشركات الوطنية.

٣-الحد من اجراءات التصدير والاستيراد وتبسيطها.

---

[1] راجـــع كتـــابانا فـــى مبادىء العلاقات الاقتصادية الدولية مطابع جامعة المنوفـــية، شـــبين الكـــوم ٢٠٠٣/٢٠٠٤ –الفصـــل الثالث: الاتفاقية العامة للتعرفيات والتجارة والجات من صـــ٥٥ صـــ١٧٦.

و- برنامج الصندوق والاعتبارات الاجتماعية:

١- تستهدف الحكومة من برنامج الصندوق ليس فقط رفع معدل النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادى وتخفيف القيود وتحرير الاقتصـــاد. وإنمـــا كذلك خلق فرص عمل جديدة لمواكبة الـــزيادة الســـكانية ورفع مستوى المعيشة (خلق ٤٠٠الف فرصة عمل جديدة)

٢- يتضـــمن البرنامج التزام الحكومة بتحسين قطاعى الصحة والتعلـــيم من خلال زيادة عدد المؤهلين فى تلك القطاعات من هيئتى التمريض والتدريس.

٣- يســـتهدف الـــبرنامج رفـــع أجور وكفاءة العاملين بأجهزة الادارة الحكومية.

٤- تعمـــل الحكومـــة طبقاً للبرنامج بهدف التغلب على الأثار الســـلبية للاصـــلاح الاقتصـــادى كارتفاع معدلات البطالة انخفاض فى مستوى معيشة الفئات محدودة الدخل (الطبقات الفقـــيرة) واعـــادة توزيع الدخل ،والى تدعيم شبكة الأمان الاجـــتماعى مـــن خلال الصندوق الاجتماعى للتنمية الذى أنشـــئ لهـــذه الأغراض بهدف توفير فرص عمل منتجة للشـــباب وتمويـــل المشروعات الصغيرة بقروض ميسرة فضـــلاً عـــن توفـــير التمويل اللازم لدفع تعويضات للنقل

والتدريـــب الـــتحويلى للعمالـــة المترتـــبة علـــى عمليات الخصخصة.

٥- فـــى هذا الاطار تلتزم الحكومة بتقديم مشروع قانون العمل الموحـــد لكـــى يـــنظم علاقات العمل طبقاً لآليات السوق والـــتخلى عـــن الضـــمانات الموجودة فى القوانين الحالية وخاصة فيما يتعلق بإنهاء عقد العمل.

❖ **نتائج الاصلاح الاقتصادى:**

نشـــير فـــى نهاية هذا الفصل الى تقرير المراجعه ولتقييم النتائج لبرنامج الاصلاح الاقتصادى المصرى والذى أقره صندوق الـــنقد الدولى[1] والذى تم تحريره فى مارس ١٩٩٧ وجاء فيه أنه بمـــتابعة تطورات الاصلاح الاقتصادى المصرى سواء فى مجال اصـــلاح السياسات النقدية والمالية أو فى تنفيذ السياسات الخاصة بالاصـــلاح الهـــيكلى، فان البرنامج يتقدم بشكل جيد وطبقاً لما هو متوقع وأن النتائج التى تحققت حتى الآن تتمثل فيما يلى:

١- انخفض معدل التضخم الى ٥,٤% فى نهاية فبراير الماضى (أقل من٦ % المستهدف)

---

(1) تقرير المراجعة ربع السنوى لصندوق النقد الدولى عن برنامج الاصلاح الاقتصـــادى المصرى – فبراير ١٩٩٧ والمنشور بجريدة الأهرام فى ٦/٤/ ١٩٩٧.

٢- انخفض العجـز فى الموازنة العامة للدولة الى ٠,٨%من الناتج المحلى الاجمالى (أقل من ١% المستهدف) .

٣- لـم يـرتفع عـرض النقود عن ١١% بالرغم من تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية بدرجة كبيرة فى الفترة الماضية.

٤- ارتفع الاحتياطى من النقد الاجنبى لدى البنك المركزى حتى منتصـف شهر مارس ١٩٩٧ الى ١٩,٢ مليار دولار وهو ما يكفى ١٥ شهراً من الواردات .

٥- ارتفع معدل الاستثمار الى ١٨% بزيادة عن العام الماضى نتيجة الاستثمار الخاص، وسوف تسمح هذه النتائج بتحقيق المعدل المستهدف للنمو هذا العام بمقدار ٥%.

٦- ارتفعـت الصادرات السلعية غير البترولية الى ٢,٥ مليار دولار وكان فى العام الماضى ٢,٤ مليار دولار.

٧- انخفضت نسبة الدين الخارجى الى الناتج المحلى الاجمالى مـن ٧٥% فـى عام ١٩٩٢/٩١ الى ٤٧% منتصف عام ١٩٩٦، ٤٥% فـى مارس ١٩٩٧ ومن ثم انخفض معدل خدمة الديون من ١١% فى عام ١٩٩٦ الى ٩% فى مارس ١٩٩٧ من اجمالى موارد النقد الأجنبى.

٨- يسير برنامج الخصخصة وفقاً للجدول الزمنى الذى التزمت به الحكومة كما يتم تنفيذ الاجراءات الخاصة بتقوية الرقابة على المؤسسات المالية.

٩- أثبـت النظام الحالى نجاحه فى الفترة الماضية فبالرغم من أن ارتفاع أسعار الأسهم فى البورصة فى بداية العام الحالى قدصاحبه قلق من البعض فانه حدث تصحيح فى الأسعار فى شـهر مارس ١٩٩٧ دون أن ينجم عن ذلك اضطراب فى السوق مما يؤكد ان النظام المالى يسير بصورة سليمة وانه استطاع أن يتعامل مع التغييرات فى السوق.

١٠- وافـق البـنك الدولى على تقديم عدة قروض جديدة لمصـر تـبلغ قيمـتها ٢٦٢ مليون دولار لتمويل عدد من المشروعات المختلفة منها ٧٥ مليون دولار فى مجال التعليم و٥٠ ملـيون دولار للصحة و١٧ مليون دولار للاسكان و ١٢٠مليون دولار للصندوق الاجتماعى للتنمية.

١١- مـن المتوقع أن يصل فريقاً من خبراء البنك الدولى الـى مصـر فـى الشهر القادم (مايو ١٩٩٧) للتشاور مع الحكومـة المصـرية حول مشروع تنمية جنوب الوادى، واستعداد البنك لتقديم التمويل اللازم للمشروع بعد دراسته بواسطة الخبراء المختصين .

وإذا كان هذا التقييم بمثابة شهادة ثقة فى برنامج الاصلاح ودليل على حسن سير الاقتصاد المصرى فى تحقيق محاور هذا البرنامج الا أن ذلـك يحـتاج الى دراسة تحليلية تقييمية للواقع الاقتصادى ومعـدلات التطور التى حدثت وخاصة مستويات الانتاج والانتاجية فـى القطاعـات السـلعية فضلاً عن الدراسة الاجتماعية للفئات

المخـــتلفة وخاصـــة القـــوى العاملة ومستويات معيشتها والظواهر المـــتعلقة بالعمالـــة والتشغيل والبطالة وتوزيع الدخول بين الفئات الاجتماعـــية وظاهـــرة الفقـــر وما يتعلق بها وهذا ما لا تسمح به الدراســـة وبعد أن تناولنا بالتحليل والتفصيل الاطار العام لبرنامج الاصـــلاح الاقتصادى نرى فى الفصل التالى قانون قطاع الأعمال العـــام (هـــو القـــانون رقـــم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١- أساسه، وفلسفته، وموجهاتـــه، وأهدافـــه ومحاوره، وأثاره، مع التركيز على برنامج الخصخصة ومحتواه وأبعاده.

الفصل الثاني

الموجهات والملامح الأساسية

لقانون قطاع الأعمال العام
فلسفته وإختيارأته وأهدافه

رأينا فى الفصل الأول الخطوط العريضة لبرنامج الاصلاح الاقتصادى فى مصر من حيث مبررات وأسباب الأخذ به والمراحل الثلاثة التى مر بها اعتباراً من مايو ١٩٩١ وحتى أكتوبر ١٩٩٦ -١٩٩٨) والمحاور الرئيسية لهذا البرنامج وقد تبين لنا أن الاصلاح الهيكلى الذى يتمثل فى التحول من ملكية القطاع العام الى ملكية القطاع الخاص والمعروف بالخصخصة هو أهم محاور ومنطلقات هذا البرنامج والذى تم تنظيمه قانونيا بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ثم أسرعت الحكومة فى وضع وتحديد الإطارات التنظيمية التى يتم من خلالها هذه الخصخصة فأعلنت عن برنامج الخصخصة وتوسيع قاعدة الملكية فى فبراير ١٩٩٣ بعد إبرام اتفاق المرحلة الأولى للاصلاح الاقتصادى.

ويثور التساؤل حول الأهداف الحقيقية من وراء اصدار قانون قطاع الأعمال العام - هل يتمثل الهدف الأساسى فىمواجهه المشكلات الاقتصادية المختلفة التى يعانى منها القطاع العام؟

أم يتمـــثل الهـــدف فـــى تطبيق آليات السوق وتحقيق المساواة بين شـــركات القطاع الخاص وشركات القطاع العام؟ أم أن هذا الهدف يتمـــثل فـــى الفصل بين الملكية والادارة، أم أن هذا الهدف هو بيع شـــركات هـــذا القطاع فى اطار ما يسمى بالخصخصة ومن خلال الشركات القابضة... وإذا كان الهدف الأخير هو الهدف الحقيقى فان ذلك بدوره يطرح مجموعة من التساؤلات حول آليات الخصخصة وأســـاليب الخصخصة؟.. وعلى أى أساس يتم تحديد قيمة الوحدات المـــباعة وبواسطة من؟ والعوامل الفنية والمحاسبية التى تنظم ذلك؟ ولمـــن يتم البيع سواء فى الداخل والخارج وكيف يتم التصرف فى حصيلة بيع هذه الوحدات وما هى الأثار المترتبة على ذلك؟.. الخ.

ســـنعرض فـــى هـــذا الفصل وباختصار لهذه الموضوعات وسنحصرها فى ثلاثة موضوعات نتناول كل منهما فى مبحث على النحو التالى:-

المبحث الأول: الأوضاع الاقتصادية للقطاع العام.

المبحـــث الثانى: التنظيم القانونى للقطاع العام "قطاع الأعمال العام"

المبحث الثالث: المحاور الأساسية لعملية الخصخصة كهدف أساسى

وقـــبل أن نعرض لهذه الموضوعات سنشير لأهمية هذا القانون فى مقدمه.

مقدمة

لا يمكــن أن نعــالج التشــريعات القانونية المتعلقة بقطاع الأعمــال العام بشكل جزئى ومن خلال النصوص القانونية الواردة فى القانون ٢٠٣لسنة ١٩٩١ فقط ولائحته التنفيذية وإنما يلزم أن يتم التــناول من خلال ارتباطه بالسياسة الاقتصادية ومكوناتها وادواتها والدلالة الاجتماعية لهذه السياسه واثارها الحالية والمستقبلية ومن ثــم يسهل التعرف على دور هذا القانون فى أداء وحركة الاقتصاد المصرى وكيفية مواجهة مشكلاته.

وقــد رأينا فى الفصل الأول التحول الذى حدث فى السياسة الاقتصــادية المطــبقة عــن طــريق الأخذ ببرنامج محدد المعالم للاصــلاح الاقتصــادى تــم تحديــده، بالكامل بواسطة المنظمات الاقتصــادية الدولية وخصوصاً صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ومــن ثــم فــان قانون قطاع الأعمال يرتبط بل ويعد أحد مكونات بــرنامج الاصــلاح الاقتصــادى، ويترتب على ذلك أن أصدرت الحكومة ما أطلق عليه دليل توسيع ملكية القطاع العام وهو ما يمثل بــرنامج الحكومة لبيع شركات القطاع العام الذى يضم ٨٥ شركة اعتباراً من فبراير ١٩٩٣ وحتى نهاية عام ١٩٩٨.

نشـــير فى هذه المقدمة الى الاطار العام والمتغيرات الدولية والاتجـــاه المـــتزايد علـــى مســـتوى العديد من الدول[١] الى الأخذ بالخصخصـــة حيث بدأت ظاهرة بيع المشروعات العامة والقطاع العـــام الـــى القطاع الخاص منذ بداية السبعينات من هذا القرن فى الدول الرأسمالية المتقدمة والتى تعانى من أزمة اقتصادية مستمرة والتى تتميز بسيادة الكساد التضخمى أى حيث تزايد معدلات البطالة والطاقـــات الانتاجـــية العاطلة واتجاه معدل الربح للانخفاض وكذا معـــدلات الاســـتثمار والنمو الاقتصادى وفى نفس الوقت سيطرة الاتجاهـــات التضـــخمية..وقـــد نتج عن ذلك اتجاه هذه الدول على مســـتوى الفكر ومستوى السياسة المطبقة فعلاً الى اعادة النظر فى سياســـة التدخل الحكومى وتقليص حجم القطاع العام وزيادة دور وحجم القطاع الخاص والتوجه نحو الأخذ بآليات السوق.

فـــى هذا الاطار ظهرت الدعوى للخصخصة باعتبارها أحد السياســـات لتشـــجيع القطـــاع الخاص وزيادة معدلات استثماراته وأرباحـــه وانتاجه مما يؤدى فى المستقبل الى اعادة توزيع الدخول والـــثروات لصـــالح القطاع الخاص حيث يرى أنصار الخصخصة أن

---

(١) أنظـــر فى تفصيلات ذلك: المجلة المصرية للتنمية والتخطيط المجلـــد الـــثانى، العدد الأول معهد التخطيط القومى، القاهرة يوليو ١٩٩٤ دائرة حوار حول الخصخصة والاصلاح الاقتصادى بمصر إعداد د/ رمزى زكى من ص ٢٩١ -٢١٥.

التغيير فى هيكل ملكية الثروة والأصول الانتاجية فى اتجاه التحول إلـــى وغلـــبة الملكية الخاصة سوف يؤدى الى تغيير موازى فى حوافــز الادخـــار والاستثمار والى زيادة كفاءة التشغيل والنهوض بالإنتاجــية للمشــروعات المباعة حيث الاعتقاد السائد بأن القطاع الخـــاص أفضـــل وأكفـــأ مـــن القطاع الحكومى والقطاع العام فى تخصـــيص وادارة المـــوارد، كما يرون أن بيع المشروعات التى تملكها الدولة سوف يؤدى الى زيادة موارد الخزانة العامة وخفض حجم الدعم الذى كان يوجه لتك المشروعات،كما أن هذه المشروعات بعـــد انتقالها الى ملكية القطاع الخاص سوف تزداد معدلات الربح فيها ويتم اصلاح هياكلها المالية فيقل الاعتماد على موارد التمويل الخـــارجى وتـــزيد درجـــة الاعتماد على التمويل الذاتى من داخل المشروع كما تزيد درجة رقابة حملة الاسهم مما يؤدى الى ترشيد الادارة والقضاء على مساوئ البيروقراطية الحكومية وبصفه عامه فـــإن هذا الاتجاه وتلك الدعوى للخصخصة تعتمد على أن الكفاءة الاقتصـــادية والتشغيل الأفضل والإدارة الكفء ...لا تتحقق الا فى القطاع الخاص فقط

ومـــن المـــتفق عليه أن "مار جريت تاتشر" رئيسة وزراء بريطانـــيا السابقة هى أول من بدأت فى تطبيق برنامج واسع لبيع المشروعات التى تملكها الحكومة البريطانية (الخصخصة) فى بداية الثمانيـــنات شمل عدة شركات هامة فى مختلف المجالات مثل النقل

والاتصـــالات، البـــترول، والخدمات... ثم تبعها بعد ذلك عدة دول اخرى مثل فرنسا، كندا، ايطاليا، أسبانيا، ثم امتد نطاق الخصخصة الـــى العديـــد من الدول فى أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا'' الدول النامية'' على أن الاتجاه المتزايد للأخذ بالخصخصة كان فى الدول الاشتراكية كنتيجة لانهيار الاتحاد السوفيتى والتغييرات التى ترتبت علـــى ذلـــك فى دول أوربا الشرقية أى أن الاتجاه الى الخصخصة اصـــبح منذ البداية التسعينات اتجاه عالمى ولكن الفارق بين الدول المـــتقدمة والـــدول المـــتخلفة'' النامـــية'' هو ان الأخيرة لم تأخذ بالخصخصـــة كسياسة تتبع من داخلها،ولكن كما راينا كانت مطلبا وشرطاً أساسياً وضعه كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى "(وذلـــك كما رأينا بالتفصيل فى الفصل الأول) عند تناول مراحل برنامج الاصلاح الاقتصادى والمحاور الرئيسية لهذا البرنامج والتى تشـــمل الانـــتقال مـــن الملكـــية العامـــة الى الملكية الخاصـة أى الخصخصـــة فـــى ظل الأخذ بآليات السوق ونحن تعتبرها أهم هذه المحاور.

فـــى هـــذا الخصـــوص وفـــيما يـــتعلق ببرنامج الاصلاح الاقتصادى للدول النامية فان سياسة الخصخصة تحتاج الى وضع برنامج خاص بها يشمل كل مشروعات القطاع العام وتصنيف هذه المشروعات قطاعياً وطبقاً لمشكلاتها، ثم وضع ترتيب زمنى يحدد فيه المشروعات التى سيتم خصخصتها طبقاً لفترات زمنية محددة،

وأسس تقييم الأصول والأجهزة التى تقوم به، وانشاء جهاز خاص يكــون مســئولا عــن برنامج الخصخصة ولا يكتفى البنك الدولى وصــندوق الدولــى بالــتأكد من تحقيق النقاط السابقة فى برنامج الخصخصة بل يقدما فى غالب الأمور منحه مالية وفنية لتطبيق ذلك وتحــت إشرافهما، كما يتطلبا كما رأينا أن يتواكب مع الخصخصة القيام بمختلف التصحيحات فى السياسات النقدية والمالية والائتمانية والسعرية السابق بيانها فضلاً عن التحرير الكامل للتجارة الخارجية والأخذ الكامل بآليات السوق وعودة انعاش بورصة الأوراق المالية وتغيير القوانين الاقتصادية المنظمة للنشاط الاقتصادى.

طــبقاً لهــذا التوجه العام على مستوى معظم الدول وتنفيذاً لمحــاور بــرنامج الاصلاح الاقتصادى الذى تم ابرامه بين صندوق الــنقد الدولى من جهة ومصر من جهة أخرى صدر القانون ٢٠٣ لســنة ١٩٩١ لاعــادة تنظيم شركات القطاع العام (وأصبح أسمه قطاع الأعمال العام) وأعطى مجلس ادارة الشركات القابضة حرية التصــرف فى بيع اصول الشركات التابعة لها، كما أنشىء مكتب فــنى فــى وزارة قطاع الأعمال العام لتولى إعداد وتنفيذ برنامج كــامل للخصخصة (والحقيقة أن ذلك مسئولية الوزارة المنشأة لهذا الغــرض وليس المكتب الفنى فقط) وصدر عنه دليل توسيع الملكية يحدد دفعات البيع ونوع واسم الشركات وطبيعتها ونشاطها...

وبعد بيان الاطار العام لقانون قطاع الأعمال العام من خلال سياســـة الخصخصـــة كظاهرة دولية ارتبطت باقتصاديات السوق، ووضـــع اطارهــا ومحدداتها كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، نرى فى المبحث الأول الأوضاع الاقتصادية للقطاع العام..

المبحث الأول

الأوضاع الاقتصادية للقطاع العام
غداة إصدار القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

****

كمـــا رأينا فان الأخذ ببرنامج الاصلاح الاقتصادى اعتباراً مـــن عـــام ١٩٩١ طبقاً للمراحل السابق بيانها كنتيجة للاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى كان الهدف منه التحرير الكامل للاقتصـــاد القومى فى كافة القطاعات والفروع - ووضع السياسات الاقتصـــادية الكفيلة لذلك والهدف النهائى هو التحول الكامل للأخذ بآلـــيات اقتصاد السوق وتقليص الدور الاقتصادى للدولة والتحول نحو القطاع الخاص لكى يكون له الدور الأكبر، وقد قدمت فى هذا الخصـــوص مجموعـــة مـــن الأسباب والمبررات لكى يتحقق هذا الـــتحول الفعلـــى اقتصادياً ومن خلال التشريعات الاقتصادية التى تكـــرس ذلـــك ونرى فى هذا المبحث الأوضاع الاقتصادية للقطاع العـــام وشـــركاته قبل اصدار قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لســـنة ١٩٩١ والـــتى تركـــز على المشكلات الاقتصادية والمالية والاداريـــة..لهـــذه الشركات ومن ثم استلزمت ضرورة التصرف الاقتصـــادى والادارى والقانونى من خلال البيع أو غير ذلك. كما

سوف نرى وحتى نرى هذه الأوضاع الاقتصادية تعرض باختصار للنقاط التالية فى المطلبين الآتيين:-

المطلب الأول- الاطار التاريخى للقطاع العام وما يمثله.

المطلب الثانى- المشكلات المتراكمة للقطاع العام.

المطلب الأول

الاطار التاريخى للقطاع العام وما يمثله:

نشير باختصار شديد الى أن المشكلة الاقتصادية والتى تجسدت فى التخلف الاقتصادى[1] والاجتماعي الذى تكون تاريخياً ولازال من خلال ارتباط الاقتصاد المصرى منذ بدايات القرن التاسع عشر وحتى الأن برأس المال الدولى "الأوروبى" بصفة عامة ورأس المال البريطانى" بصفة خاصة "استلزمت ضرورة مواجهة هذا التخلف من خلال سياسة أو استراتيجية محددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحدثت سلسلة من التغييرات السياسية والاقتصادية بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ وتم اتاحة الفرصة لرأس المال الفردى والقطاع الخاص ولكنه لم يقم بأى مجهود استثمارى انتاجى ولم يشارك فى تحقيق التنمية المطلوبة فترتب على ذلك تدخل

---

[1] راجع فى ذلك كتابنا: اقتصاديات التخلف والتنمية والباب الأول عن التخلف الاقتصادى والاجتماعى أهميته ونشأته وأسبابه وتفسيره ص٤٨ - ص١٥٠ دار الولاء، شبين الكوم ١٩٩٩. والجزء الثانى من هذا الكتاب

الدولة على نطاق واسع عندما تقدمت بمشروع الخطة الأولى ٥٩/ ١٩٦٠ -١٩٦٥/٦٤ وكان للاستثمار العام الدور الأكبر وكانت عملية التأميمات التى ترتب عليها إنشاء القطاع العام ابتداء من الستينات (١٩٦١،١٩٦٣) ومـــن هذا الوقت أصبح القطاع العام هو المسيطر اقتصادياً خصوصاً فى قطاعات الصناعة والتجارة الخارجية وحقق مجموعـــة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى فترة الســتينات والســبعينات تــتفق مع الخصائص والسمات السياسية والاقتصـــادية والاجتماعـــية والفكرية السائدة على الصعيد الداخلى وعلـــى المستوى الدولى، وتحمل عبء تحقيق مجموعة من المهام مـــن بينها على سبيل المثال توفير السلع والخدمات اللازمة لغالبية أفـــراد المجتمع وأثمان محددة غالباً ما كانت اجتماعية وأتاح فرص الـــتوظف والتشغيل لعشرات بل مئات الألوف ممن يطلبون العمل ومـــن ثم أتاح فرص الحصول على دخول مناسبة لهم كما أنه كان (ولازال) مـــن أهـــم مصادر حصول الدولة على إيراداتها «فائض ايـــرادات القطـــاع العـــام» ومـــن ثم لعب دوراً ليس فقط اقتصادياً واجتماعياً بل وعسكريا حيث ساهم بدرجة كبيرة فى توفير القدرات العسكرية اللازمة للمجتمع المصرى فى حروبه وخاصة فى الأعداد لحـــرب أكتوبر ١٩٧٣ واستمر يلعب هذا الدور رغم تبنى سياسه الانفـــتاح الاقتصـــادى منذ منتصف السبعينات وما ترتب عليها من تحـــول فى السياسة الاقتصادية وإصدار العديد من التشريعات التى تكرس ذلك، وهذا بدوره أدى الى أثار سلبية واسعة المدى على هذا

القطـــاع وســـاهمت فى تراكم وزيادة حدة مجموعة من المشكلات الاقتصـــادية والمالية والادارية والتنظيمية التى بدأ البعض منها مع بدء انشاء هذا القطاع العام وزادت حدتها بعد ذلك ومن خلال غياب الادارة الديموقراطـــية على مستوى وحداته (كانعكاس لعدم وجود ديموقراطية حقيقية على مستوى المجتمع).

علـــى ذلك يمكن التوصل الى أن الاطار الذى نشأ فى ظل القطاع العام واستمر يعمل فى خلاله هو الأزمة الاقتصادية [١] التى يعيشـــها المجتمع المصرى منذ منتصف الستينات، ثم شهدت بداية الســـبعينات الأزمة الهيكلية للاقتصاد الدولى (والتى زادت من حدة أزمـــة الاقتصـــاد المصـــرى) والتى تستمر حتى الآن وقد فسرها الـــبعض بأنهـــا أزمـــة دولار، والبعض الأخر بأنها أزمة بترول والبعض الثالث بأنها أزمة نظام نقدى دولى ولكنها فى الحقيقة أزمة هيكلية تتمثل فى الركود التضخمى (وقد أشرنا لذلك فى مقدمة هذا الكـــتاب) ثـــم بـــدأت الدولـــة تواجه الأزمة عن طريق نوعين من السياسات وذلك فى منتصف الثمانينات.

---

[١] د/ محمـــد دويدار: ندوة حول قانون شركات قطاع الأعمال العام ٣١/١/ ١٩٩٣ - كلـــية الحقوق / جامعة المنصورة ونشرت بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية - العدد ١٢ أكتوبر ١٩٩٣ كلية الحقوق جامعة المنصورة.

وكذلـــك أعمـــال نـــدوة حـــول قانون قطاع الأعمال العام فى مجمل السياسة الاقتصـــادية فـــى مصر - كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية ابريل ١٩٩٤ - الإسكندرية

١- سياســات تحــد جزئــياً من دور الدولة وتتبع كل سبل تشجيع المــبادرة الفــردية فــى النشاط الاقتصادى (سياسات "تاتشر" بريطانيا،وريجان "الولايات المتحدة الأمريكية".

٢- سياسات التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص والحد من تدخــل الدولــة واعطاء القطاع الخاص امكانيات أكبر والأخذ الكامل بآليات اقتصاد السوق.

وتــم الإعــلان والتسويق واسع المدى لنقل هذه السياسات الى دول العــالم الثالث تحت مسمى الخصخصة وفى ظل اطار متعمد يعمــل علــى افقاد الدولة لأى دور اقتصادى لها وخصوصاً الدولة القومــية القادرة وحدها على تبنى سياسة واستراتيجية عامة للتنمية وعلى الوقوف أمام رأس المال الدولى وسيطرة الاحتكارات الدولية للحــد مــن نشاطها وسيطرتها ثم جاءت سياسة التحول الى القطاع الخاص مرتبطة بتدخل واضح تم وضع شروطه وبرنامجه الزمنى ومــراحله وأدق تفاصــيله بواسطة الهيئات الدولية (صندوق النقد الدولــى والبنك الدولى) والتى أصبح لها دور رقابى أكبر.. وشمل هــذا الاطار جوانب مختلفة منها التحرير الكامل للتجارة الخارجية، الــتحرير الكــامل للأثمان المحلية وجعلها موازية للأثمان الدولية تصــفية قطــاع الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة تهيئة المناخ لمجــىء الاستثمار الأجنبى وتدفقه بمعدلات كبيرة وتم ذلك فى ظل تفاقم الأزمة الاقتصادية أظهرت عجز رأس المال المحلى وأحجامه

عن الاستثمار الانتاجى، زيادة حدة الفقر "الفئات تحت خط الفقر" مع زيادة معدلات الثراء وزيادة مشكلة المديونية .... الخ.

فــى هــذا الاطــار العام يأتى القانون رقم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ الخــاص بتنظــيم شــركات قطــاع الأعمــال العام وقبل أن نرى المشــكلات الــتى يعانى منها نرى ما يمثله هذا القطاع وما يمنحه للمجتمع فى أوائل التسعينات.

<u>ما يمثله القطاع العام ويمنحه للمجتمع فى أوائل التسعينات</u>[1]

يشــير اســتاذنا الدكتور محمد دويدار الى أن القطاع العام فى أوائــل التســعينات كــان مســيطراً على قدر كبير من النشاطات الاقتصــادية (مــا يقــرب من ٧٠% من الاستثمارات، ٨٠% من الــتجارة الخارجية ٦٠% من القيمة المضافة الصناعية، ٩٠% من النشــاط المصــرفى والتأمين.........) وما يمثله هذا القطاع بالنسبة للقوى المختلفة فى المجتمع المصرى بما فيها الدولة فانه يمنحها:

١- يمــنح فــئة اجتماعــية واضحة تعمل فى هذا القطاع العام الســيطرة المباشــرة علــى جــزء من قوى الانتاج ابتداء من ســيطرتها علــى اتخــاذ قرارات الاستثمار والانتاج والادارة والتبادل والتوزيع وهذه السيطرة تستتبع حصول هذه الفئة على

---

(١) د/ محمــد دويــدار: بقــية أعمال الندوتين السابق الاشارة اليهما وقد تم الاعتماد عليها بشكل كامل.

جـــزء مـــن الفـــائض الاقتصادى (قد تقاوم هذه الفئة مسألة بيع القطـــاع العام الا إذا أمكن للبعض منها الشراء أو الاستفادة من البيع من خلال العمولات والسمسرة).

٢- يمنح القطاع العام للقوى العاملة (أو فئات منها) نوع من الامان النســـبى فى ظل جو يسيطر عليه القلق الاقتصادى والذى يتميز بالبطالة والتضخم.. حيث يضمن استمرار التشغيل والعمل فضلاً عن ضمان حد أدنى من الأجور الحقيقية (المزايا النقدية والعينية وضمانات التشغيل وعدم الفصل...) ومن الطبيعى أن تطالب هذه الفئة الاجتماعية بابقاء القطاع العام مع تطويره.

٣- علـــى أن أهم ما يمنحه القطاع العام - هو ذلك الذى تحصل عليه الدولة والذى يتمثل فى:

أ)فائض ايرادات القطاع العام وهو ما تحصل عليه الدولة بصفه مباشرة كجزء من الايرادات العامة من القطاع العام ووحداته (٣٩% ضـــرائب مباشرة، ٦١% ضرائب غير مباشرة) ويشمل ذلك:-

- مســـاهمة القطـــاع العام فى حصيلة الضرائب والرسوم والضرائب غير المباشرة بصفة عامة والضرائب المباشرة بصفة خاصـــة (الضريبة على الأجور والمرتبات والضريبة على الأربـــاح التجارية والصناعية والتى لا يتهرب منها القطاع العام)

- فـــائض الأرباح المحولة من القطاع العام لخزانة الدولة وقد بلغـــت ٧,٥ مليار جنيه تقريباً فى عام ١٩٩١/٩٠ (البترول، قـــناة السويس الهيئات الاقتصادية،بنوك القطاع العام والبنك المركـــزى، القطـــاع العـــام) ويمثل ذلك نسبة ٢٢,٨% من اجمـــالى الإيرادات العامة فى عام ١٩٩١/٩٠ ويمثل فائض القطـــاع العام نسبة الثلث من هذه الإيرادات (وهى إيرادات أكـــثر اســـتقراراً إذا ما تم مقارنتها بإيرادات البترول وقناة السويس).
- بلـــغ التمويل الذاتى من فائض القطاع العام ٤,٧ مليار جنيه فـــى عـــام ١٩٩١/٩٠ أى مـــا نسبته ١٤,٥% من اجمالى الايرادات العام للدولة فى هذه السنة.

علـــى ذلـــك يمـــثل اجمالى الفائض الناجم عن ملكية الدولة للوحـــدات الاقتصـــادية (الفائض المحول للخزانة العامة، التمويل الذاتـــى ١٢,٨ ملـــيار جنـــيه أى مـــا نسبته ٣٧,٢% من اجمالى الايرادات العامة فى عام ١٩٩١/٩٠ وكانت ٣٢,٧% فى عام ٨٧/ ١٩٨٨ رغم انخفاض نصيب الاستثمار فى القطاع العام من اجمالى الاســـتثمار العام من ٦١,٩% فى عام ١٩٨٨/٨٧ الى ٤٩,٣% فى عـــام ١٩٩١/٩٠، كمـــا أنخفـــض نصيب القطاع العام فى اجمالى الانفاق العام خلال نفس الفترة من ١٦,٣% الى ٨% .

ب- ما يمنحه القطاع العام للدولة بصفة غير مباشرة والذى يتمثل فـــى مســـاهمة شـــركات القطاع العام والعاملين فيه فى التأمينات

الاجتماعــية والتأمين والمعاشات والذى بلغت نسبته ٤% من الناتج الكلــى وتفترضه الدولة اجبارياً بسعر فائدة منخفض لا يزيد حاليا علــى ١٠% أو ١١% فى الوقت الذى يزيد فيه معدل الفائدة على أذون الخزانة العامة عن ١٦% وذلك فى عام ١٩٩١/١٩٩٠ غداه اصدار القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

٤-كمـــا يمنح القطاع العام للدولة امكانية استخدامه كأداة فعالة فى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية بطريق مباشر تستطيع توجيه واســـتخدامه فـــى أوقات الأزمات الاجتماعية والسياسية داخلياً وخارجــياً فى الوقت الذى فقدت فيه الدولة حتى مجرد توجيهها لأدوات السياسة الاقتصادية الأخرى (أو التأثير الفعال فيها) مثل سياسة الأثمان والسياسة النقدية وتحرير التجارة الخارجية وسعر الصرف ....الخ

٥-لا شــك أن القطاع العام كان أداة رئيسية يمنح (أو ينتج) لفئات عريضـــة مـــن القوى الاجتماعية (ذات الدخل المحدود) امكانية الحصـــول على السلع والخدمات الأساسية بأثمان معقولة وغير مـــرتفعة وبالـــتالى كان يساهم الى حد كبير فى الحد من ارتفاع تكالـــيف المعيشـــة لهـــذه الفئات وكذا الحد من ارتفاع معدلات التضـــخم بصفة عامة، وقد استمر ذلك من خلال سياسة الدعم الســـلعى المتنوع الذى تم تقليصه الى أدنى حد ابتداء من أوائل التســـعينات، ومـــن ثـــم كان القطاع العام أداة لتحقيق التوازن والأمـــان الاجتماعى واشباع الحاجات الضرورية للغالبية وذلك

حـــتى بدايـــة الأخـــذ بأثمان السوق بالنسبة لمنتجاته ابتداء من الثمانينات كما كان يتم تشغيل العاملين بالقطاع العام عن طريق القوى العاملة وذلك حتى نهاية الثمانينات.

المطلب الثانى

المشكلات الحالية للقطاع العام:

ترتـــب على الأزمات الاقتصادية المتلاحقة التى تعرض لها الاقتصـــاد المصرى وبسبب مجموعة الأعباء المتزايدة التى تحملها القطـــاع العـــام وعـــدم وجود سياسة اقتصادية محددة تعمل على مواجهـــة الاخـــتلالات التى تظهر، فضلاً عن التعاقب والتعدد فى القوانيـــن الـــتى تحكـــم وحدات هذا القطاع وأساليب ونظم الادارة وطـــبقة المديريـــن التى ترتبط بالدرجة الأولى بالسلطة المركزية وبالـــنفوذ السياسى وأهل الثقة أكثر من ارتباطها بالفعالية والكفاءة والديمقراطية الادارية وأساليب العقاب والثواب والحوافز الايجابية والســـلبية، الأمر الذى أدىالى أن يعمل القطاع العام فى ظل مناخ يغلـــب علـــيه البيروقراطية وعدم الانضباط الادارى والتوجه الى تحقـــيق المصالح الخاصة وانتشار ظواهر المحسوبية والاختلاسات ...... الـــخ مما ساهم الى درجة كبيرة فى استنزاف وحدات القطاع العام وإفشالها فى تحقيق الكفاءة الانتاجية.

فـــى هـــذا المناخ نشأت مشكلات عديدة وتضخمت ولم يتم مواجهتها بشكل فعال فى وقت ظهورها مما أدى الى تراكمها وكبر حجمهـــا ويمكن تناول هذه المشكلات على النحو التالى وأن كانت جمـــيعها تـــتداخل وتؤثر فى بعضها البعض ولا يمكن الفصل بينها ولكن تم تحديدها فى شكل مجموعات متعددة من أجل ابراز تأثيرها

حيـث أنهـا إعتبرت الأسباب والمبررات الرئيسية لاصدار قانون قطـاع الأعمـال العـام رقـم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ بجانب الأسباب الخارجـية والتى تعرضنا لها من خلال علاقة الاقتصاد المصرى بكـل مـن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، ويمكن حصر هذه المشكلات فيما يلى:

أولاً:- المشكلات الاقتصادية:

مـن أهم المشكلات التى سيطرت على وحدات القطاع العام "قطـاع الأعمـال العام" ابتداء من ١٩٩١/١١/١) والتى تضخمت وتراكمـت مـع الزمن ونشير فقط اليها دون تحليل، والتى تتمثل وتنشأ فى نفس الوقت من مجموعة من المؤشرات والدلالات أهمها عـدم القـيام بـالاحلال والتجديد طبقاً للأسس الاقتصادية والفنية المتعارف عليها، الطاقات الانتاجية العاطلة والتى تزايدت بمعدلات كبـيرة، وعدم القيام بالصيانة اللازمة للأصول الانتاجية الموجودة، ارتفاع التكاليف بمعدلات كبيرة لأسباب ترجع الى الاسراف وعدم الحـرص علـى تحقيق والاستفادة من الوفورات الخارجية ومزايا الانتاج الكبير، وكذا ارتفاع أثمان المدخلات وخاصة الطاقة والقوى المحـركة والمدخـلات المسـتوردة، والنقص الملحوظ فى العمالة الماهـرة بسبب الهجرة المتزايدة، فضلاً عن العمالة الزائدة بالنسبة للأقسام الادارية والعماله العادية غير الماهرة.

وقــد ترتــب علــى هــذه المشكلات انخفاض انتاجية العمل وانخفــاض الكفــاءة الاقتصــادية والانتاجية الأمر الذى أدى الى التــناقص فــى حجــم ومعدل الفائض المتحقق أى القيمة المضافة وانعكــس لــك فى تحقيق أرباح أقل لبعض الوحدات وعدم تحقيق أرباح للبعض الآخر وخسائر للبعض الثالث.

ثانياً: المشكلات المالية:[1]

أحد أهم المشكلات الاقتصادية ولكن نظراً لأهميتها عرضنا لها بشــكل مســتقل، وتدور المشكلات المالية حول الزيادة الكبيرة فى مديونــية وحدات القطاع العام والتراجع الملحوظ فى الاعتماد على مصــادر التمويل الذاتى للكثير من الشركات مما ادى الى الالتجاء الــى الائــتمان المصرفى فى ظل صعوبة الحصول عليه وارتفاع تكلفــته وانعكــس ذلــك فى اختلالات واضحة فى الهياكل المالية لوحدات القطاع العام ترجع أهم أسبابها فيما يلى:

---

[1] د/ عــبد الباســط وفا: بورصة الأوراق المالية ودورها فى تحقيق تحول مشــروعات قطــاع الأعمــال العام الى الملكية الخاصة دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦ص ٢٤٩-٢٥١.

- مركــز معلومات القطاع العام - عدة تقارير ونشرات بحثية حول القطاع العام فى عدة سنوات.
- تقارير مجلس الشورى - لجنة الشئون الاقتصادية والمالية القاهرة.
- المجــالس القومــية المتخصصــة، المجلــس القومــى للإنتاج والشئون الاقتصادية عدة تقارير خاصة حول تمويل الشركات المتعثرة. القاهرة.

- عــدم كفاية الفوائض المالية المتبقية لدى شركات القطاع العام للقيام بعمليات الإحلال والتجديد والتوسعات الرأسمالية اللازمة لنشــاطها بعد القيام بتحويل نسبة كبيرة وثابته من الفوائض الى الخزانة العامة للدولة.
- الــتزايد الكبير فى المخزون السلعى بالعديد من وحدات القطاع العام كنتيجة لعدم توافر المواصفات اللازمة للجودة أو المنافسة القويــة للمنــتجات المستوردة المماثلة وعدم كفاية الطلب الكلى الفعال.
- عــدم التفرقة دائماً بين رأس المال الثابت اللازم للحصول على الأصــول الثابتة، وراس المال العامل اللازم لتغطية احتياجات الــدورة الانتاجــية،اذ قامت العديد من الشركات باستهلاك كافة مخصصات الاهلاك واحتياطياتها فى استثماراتها طويلة الأجل دون مراعاة الحد الأدنى اللازم توفيره من رأس المال العامل.
- عــم كفايــة مخصصات الاستهلاك المحتجزة لاحلال الأصول الرأســمالية فضــلاً عن احتساب هذه المخصصات على أساس القــيمة الدفترية رغم اتجاه أثمان الأصول الثابتة الى الارتفاع المستمر نتيجة التضخم.
- تضــخم حجــم المديونــيات بين شركات القطاع العام وبعضها الــبعض وبيــنها وبيــن الحكومة، والجزء الأكبر من مديونية شركات القطاع العام للبنوك نتيجة تزايد السحب على المكشوف والاقتراض المصرفى المتراكم.

- عـــدم التوافق بين الاعتمادات الاستثمارية المدرجة بالموازنات المخـــتلفة (الدولة، والخطة العامة، والقطاع،والمؤسسة،والوحدة الاقتصادية) وبين الطاقة المستهدفة لانتاج الوحدات الاقتصـادية للقطـــاع العام، فضلاً عن عدم صرف مستحقات هذه الوحدات مما يؤثر على السيولة النقدية ومن ثم على الانتاج.

كـــل هـــذه الأسباب أدت الى قصور شديد فى توفير التمويل الـــلازم مما أدى الى زيادة الاقتراض من الجهاز المصرفى وتراكم أعـــباء ذلـــك وزيادة المديونية العامة لشركات القطاع العام وتعثر الكثـــير مـــنها وانعكاس ذلك على النتائج النهائية فى شكل انخفاض معدلات الربح بل وتحقيق خسائر للكثير من الوحدات.

ثالثاً: المشكلات الادارية والتنظيمية:

نحن نعتقد أن أهم مشكلات الاقتصاد القومى بصفة عامة هى الادارة الاقتصـــادية [1] الكفـــيلة بتحقيق الكفاءة الاقتصادية وتعبئة المـــوارد والطاقات البشرية والانتاجية والاستخدام الأقصى والأمثل لها من أجل تحقيق الأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية من خلال اســـتراتيجية عامة للتطوير الاقتصادى والاجتماعى - وليس مجالنا هنا تحديد متطلبات وسمات وعناصر الادارة الاقتصادية وانما نشير أن ذلك يتعلق بصفة عامة بالهيكل الادارى العام للمجتمع وضرورة

---

[1] ناقشنا ادارة الاقتصاد القومى ودوره فى عملية التنمية تفصيلاً فى كتابنا: اقتصاديات التخلف والتنمية، دار الولاء، شبين الكوم ١٩٩٩ص ١٢١- ١٤٠

تحقـيق مـا يطلـق عليه الاصلاح الادارى الشامل والديمقراطية الاداريـة وكلاهمـا يرتـبط بصـفة أساسـية بالديمقراطية العامة "السياسية" ومدى توافرها وهل هى حقيقية أم مجرد اطار شكلى.

فـى هـذا الاطـار تعتبر المشكلات الادارية والتنظيمية أهم المشـكلات الـتى تعرض لها القطاع العام بوحداته المختلفة والتى أثـرت بدرجـة كبـيرة فى النتائج المتحققة وتعد من وجهة نظرنا المسـئول الأول عن تعثر الكثير من هذه الوحدات ، فمن جهة نجد أن الكثير من مديرى هذه الوحدات لم تتوافر فيهم الكفاءات الادارية والفنية اللازمة والبعض منهم لم يتوافر لديه الايمان والاقتناع بفكرة القطـاع العـام ودوره الاجتماعى والاقتصادى والسياسى، كما أن الكثـير من مستويات الادارة العليا لهذه الشركات تم تعيينه من أهل الثقة وليس من أهل الخبرة فى هذه الحالات وغيرها.

كذلـك فقـد ارتبطت ادارة هذه الشركات بسلطة الوصاية الاداريـة فى المستويات الأعلى سواء المؤسسات العامة أو الوزير المخـتص وهـناك حالات وأمثلة عديدة لسوء استخدام هذه السلطة الإشرافية والوصائية عن طريق التدخل المباشر كحد أدنى..كل ذلك ترتب عليه ليس فقط عدم وجود وتحقيق فعاليات الادارة الاقتصادية ذات الكفـاءة من خلال الأهداف والرقابة بمختلف أنواعها وتطبيق أسـاليب وأنمـاط الثواب والعقاب ونظام الحوافز بل أفرز ذلك فى الغالب طبقة من المديرين يغلب عليهم الطبيعة الريعية والبحث عن تحقـيق مصـالحهم الخاصـة على حساب المصلحة العامة والقيام

بأعمـــال الوكالة والسمسرة والحصول على عمولات غير مستحقة (وســـوف نرى فى الفصل الرابع من هذا الكتاب عند دراسة الآثار المترتبة على القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ مشكلة الادارة) وما ترتب علـــيها وعلاقـــتها بالكفاءة الاقتصادية ومعدلات الانتاجية والربحية المتحققة.

ويشير استاذنا الدكتور/ محمد دويدار الى أنه يمكن أن نحدد المشـــكلات التنظيمـــية [١] لوحـــدات القطاع العام والتى نتجت من بعـــض الاعتبارات العامة التى حكمت هذه الوحدات ومنها مشكلة تجميد ملكية وحدات القطاع والحيلولة دون تداول الأسهم، ومشكلة خضوع الشركات لهدف عام تحدده الهيئة أو المؤسسة العامة التى تتـــبعها أمـــا المشـــكلات التنظيمية التى ترتبط بالكفاءة الاقتصادية منظوراً اليها اجتماعياً فتشمل:

- مشكلة التداخل بين الملكية والادارة (ملكية الدولة ومدى ملازمة الادارة والبيروقراطية لها).
- مشكلة كيفية مجازاة العاملين بصفة عامه ومجلس الادارة بصفة خاصة (جزاء ادارى أم مسئولية اقتصادية).
- مشـــكلة توحـــيد نظام العاملين بصرف النظر عن طبيعة نشاط الوحدة الانتاجية (اقتصادياً ومالياً وتجارياً....).

---

(1) د/ محمـــد دويدار: المرجع السابق الاشارة اليه أعمال الندوتين والأوراق والمناقشات التى دارت فيهما.

- مشـــكلة تخصيص بعض الموارد العامة للهيئة وضمان الشركة الـــتابعة فيما تعقد، من فروض والاتجاه نحو الاعتماد على هذه الموارد، وعدم الحرص على الكفاءة التى تمكن من سداد الدين وتحقيق فائض.
- مشكلة الاقتطاع الاجبارى من الأرباح وتحويل الفائض بالدرجة الـــتى تحـــرم الوحدة الانتاجية من مواجهة احتياجات الاحلال والـــتجديد والتوسع وهى حيوية لزيادة انتاجية العمل ومعدلات نمو الناتج.
- مشكلة توزيع أرباح فى الشركات الخاسرة (تصور القطاع العام وكأنـــه ممـــثلاً لذمـــة مالية واحدة دون اعتداد بمدى الضرورة الاجتماعية لاستمرار وجود الشركة الخاسرة).
- مشـــكلة الحصـــانة ضـــد الحـــل وشهر الإفلاس (تأبيد العجز الاقتصادى للشركة).

رابعاً: المشكلات المتعلقة بالانتاج وجودة المنتجات:

كنتـــيجة للمشكلات السابقة فان عملية الانتاج فى الكثير من وحـــدات القطـــاع العام لم تكن تتحقق بالكفاءة الانتاجية المثلى من خـــلال الوصول بالناتج المتحقق الى معدلاته القصوى والاستخدام الأكفأ لمستلزمات ومدخلات الانتاج وأدى ذلك الى سوء استخدام للمـــوارد الانتاجـــية وانخفاض ملحوظ فى الناتج الصافى المتحقق "القيمة المضافة" ومن ثم زيادة كبيرة فى الطاقات الانتاجية العاطلة

وما يطلق عليه الفاقد والذى زادت معدلاته بدرجة كبيرة والذى يعد نتيجة طبيعية للمشكلات الاقتصادية والمالية والتنظيمية السابق بيانها،[1] بالاضافة الى عدم دقة معدلات الأداء أو الالتزام بها وقصور نظم التنسيق والتقييم والمتابعة وكثرة اللوائح والنظم الاجرائية وكذلك بسبب عدم وجود نظم متطورة للتدريب والتأهيل للقوى العاملة لمتابعة التطورات الفنية والتكنولوجية. وأخيراً فان عدم كفاية الطلب الفعال ونظام الأثمان المطبق، والتزايد الكبير فى المخزون السلعى أدى الى زيادة الطاقات العاطلة وتفاقم مشكلة الفاقد وانخفاض مستويات الانتاج والانتاجية وقد تفاقمت هذه المشكلة وزادت معدلاتها فى السنوات الأخيرة وخصوصاً فى ظل الركود الذى يسيطر على الاقتصاد المصرى.

---

(1) أشارت بعض الدراسات والتقارير الى ارتفاع معدلات الفاقد والطاقات الانتاجية العاطلة الى ٤٠% فى بعض الصناعات -راجع فى ذلك سياسات الاثمان ودورها فى تعبئة الفائض الاقتصادى فى الصناعة المصرية. رسالتنا للدكتوراه (عزت عبد الحميد البرعى) كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية ١٩٨٦، ص١٧٤-٢١١ .

- وراجع رسالة الدكتوراه التى تمت مناقشتها بقسم الاقتصاد والمالية العامة والتشريع الضريبى كلية الحقوق - جامعة المنوفية فى ابريل ٢٠٠٣ وهى تحت إشرافنا والمقدمه من د/ حسن مصطفى موافى فى موضوع الطاقات المعطلة فى الاقتصاد المصرى "الصناعة المصرية" ودور الرقابة على الأداء فى استغلالها الاستغلال الأمثل.

❖ **أما بالنسبة لجودة المنتجات:**

أخـذت السياسـة الاقتصادية فى مصر منذ أواخر الخمسينات فيما يتعلق بالتجارة الخارجية بسياسة الحماية وكانت الدولة تسيطر علـى الواردات ومعظم الصادرات، وكانت تطبق تعريفه جمركية مـرتفعة وتـأخذ بالقيود الكمية "تراخيص الاستيراد" والرقابة على الصـرف الأحنبى "وقد أدى ذلك الى حماية معظم منتجات القطاع العـام. فى مواجهة المنتجات الأجنبية المماثلة ذات الجودة الأعلى والأثمـان الأقـل، حيث السوق متوافر والطلب متزايد على السلع المنـتجة بواسـطة وحدات القطاع العام، ولكن فترة الحماية (التى تقـررت علـى أساس أنها صناعات وليدة) أدى الى عدم الاهتمام بمسـألة جودة المنتجات بل أنه كان مناخا صالحاً لممارسات ادارية وفنية غير مشروعة وساهم فى زيادة المخزون السلعى وحجم الفاقد والطاقـات العاطلة بل وتشجيع الأساليب غير المشروعة (عمولات وسمسـرة وتغليـب المصالح الخاصة.....فضلاً عن الاختلاسات المسـتمرة والنهـب والسرقة للمال العام... مع الزيادة الملحوظة للفساد الادارى المالى....).

خامساً: المشكلات الأخرى ذات الطابع غير الاقتصادى:

يمكن أن تضيف الى المشكلات السابق بيانها تلك المشكلات التى ليس لها طابع اقتصادى أو انتاجى فنى ولكن يكون لها أثارها الاقتصـادية،ومن هذه المشكلات تلك التى تتعلق بتحديد أثمان بيع

منـــتجات وحـــدات القطاع العام بأقل من ثمن التكلفة وذلك لتحقيق مجموعـــة مـــن الأهداف الاجتماعية أى توفير مجموعة من السلع والخدمات لاشباع الحاجات الاجتماعية للفئات ذات الدخل المحدود، وقد تتولى الدولة تغطية هذا الفرق عن طريق الدعم أو عن طريق توفـــير مســـتلزمات الانـــتاج بأثمان منخفضة،أو حماية المنتجات الأخرى فى مواجهة المنافسة الأجنبية،أو منح وحدات القطاع العام سـلطة احــتكارية فى السوق المحلية،وإذا أضفنا الى ذلك سياسة تشـــغيل العامليـــن التى كانت متبعة ومن ثم توزيع اعداد كبيرة من الخريجين، للعمل فى داخل وحدات القطاع العام دون اعتبار للحاجة لهم،وغالباً كان ذلك يمثل عمالة زائدة بكل أعبائها – ورغم التسليم بأن الاعتبارات الاجتماعية كانت ولا تزال من اهم ما يجب الحفاظ علـــيه ومـــن ثم من أهم ما منحه ويمثله القطاع العام ولكن غياب أســـس المحاســـبة الاجتماعـــية الســـليمة أدت الـــى أن تكون هذه الاعتـــبارات ســـتاراً يحجب خلفه مشكلات عدم الرشادة والكفاءة الاقتصـــادية فضلاً عن غياب الرقابة الفعالة وتحميل القطاع العام بأعـــباء ونفقات ومهام ذات طابع سياسى ومتصل بالدرجة الأولى باستغلال النفوذ السياسى.

المبحث الثانى

التنظيم القانونى لقطاع الأعمال العام

صدر قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ (فى شأن شركات قطاع الأعمال العام) فى ١٩٩٩١/٦/١٩ لكى يبدأ العمل به فى ١٩٩١/٧/١٩، وصدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون فى ٢٨/ ١٩٩١/١٠ ونشــرت بالجـريدة الرسمية فى ١٩٩١/١٠/٣١. ليبدأ العمــل بهــا مــن ١٩٩١/١١/١، ويهدف كل من القانون ولائحته التنفــيذية الى اعادة تنظيم أوضاع شركات ووحدات القطاع العام، والتى كانت غالبيتها فى اطار الملكية الكاملة للدولة، والبعض الآخر تملــك الدولــة الجــزء الأكبر من رأسمالها وذلك فى كل قطاعات النشاط الاقتصادى وخصوصاً الصناعة والتجارة والخدمات.

ويــثور التساؤل حول الهدف المعلن لهذا القانون وهو إعادة تنظــيم شــركات القطاع العام وفصل الملكية عن الادارة واطلاق سلطة الادارة وتطبيق معايير الكفاءة الاقتصادية وآليات السوق.... وهــل يمثل ذلك ما يهدف له القانون فعلاً أى الهدف الحقيقى والذى يتمــثل فى منح مجالس ادارة الشركات القابضة حرية التصرف فى بيع أصول الشركات التابعة لها ولتحقيق ذلك أنشىء مكتب فنى فى وزارة قطــاع الأعمــال العام وقام باعداد وتنفيذ برنامج كامل للبيع والخصخصــة وصدر عنه دليل توسيع ملكية القطاع العام كبرنامج

يحدد دفعات البيع طبقاً لما تم الاتفاق عليه مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ابتداء من عام ١٩٩٢/٩١، وحتى سبتمبر ١٩٩٦ ويشمل ٨٥ شركة والمرحلة الثالثة من أكتوبر ١٩٩٦ حتى أكتوبر ١٩٩٨ ويشمل ٩٠شركة كما أشار الدليل كذلك الى اتجاه الحكومة مستقبلاً الى خصخصة الهيئات الاقتصادية العامة ومنها البنوك ومؤسسات ووحدات الخدمات العامة التى تعمل فى مجال الكهرباء والمياه والنقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والغاز ومحطات توزيع المنتجات البترولية ومحطات الكهرباء والمستشفيات العامة والمطارات الجوية ،والموانى البحرية، وشركات الطيران والملاحه والمصانع الحربية وكل شركات وهيئات التجارة الداخلية، والعديد من الخدمات العامة.

من الواضح أن المحور الأساسى للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو بيع شركات القطاع العام وذلك يطرح مجموعة من التساؤلات منها: هل الأمر يتعلق بالبيع الكامل لكل الوحدات؟ أم بيع أجزاء منها مع احتفاظ الدولة بملكية الأجزاء الأخرى؟ والاتجاه الى تحسين الكفاءة الاقتصادية.. كما يثور التساؤل حول مدى استعداد القطاع الخاص وقدرته على الشراء؟ وهل سيقبل على شراء كل الوحدات...، عملية البيع تتم بدون حدود فما هو الموقف بالنسبة للبيع للأجانب ومن ثم عودة سيطرة رأس المال الأجنبى، وزيادة

وتعميق التبعية وما هو الوضع بالنسبة للاستثمارات الجديدة وعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كذلك من الأمور التى تثير التساؤل على مستوى كافة القوى الاجتماعية فى المجتمع هو إذا ما كانت الخصخصة أصبحت حتمية ولا مجـــال لمناقشـــتها كاتجـــاه يجب الأخذ به (فى ظل مشروطية الصندوق والبنك) فان ما يجب الحرص عليه هو أساس تقييم أصول القطـــاع العام المباعة ومن يتولى ذلك؟ وما هى الأسس والمحددات والمعايير؟ وكيف يتم رقابة هذه العملية؟ وما هى ضمانات أن تكون فى اطار قانونى واضح يقوم على الشفافية ويبعد عن استخدام النفوذ وتغليب المصالح الخاصة....كما يثور التساؤل حول كيفية التصرف فـــى حصـــيلة البيع واستخداماتها هل ستوجه الى انشاء استثمارات جديـــدة وتمويل وتحريك عملية التنمية؟ وهل ستوجه لسداد الديون الداخلـــية والديـــون الخارجـــية أو ستوجه لاصلاح الهياكل المالية للشـــركات الخاســـرة؟.......أو ســـتوجه لســـداد عجـــز الموازنة العامة....الخ.

ونظـــراً للأهمـــية القصوى لهذه التساؤلات وغيرها وحتى يتســـنى لنا معرفة ورؤية وتحليل الجوانب المختلفة للتنظيم القانونى لقطاع الأعمال العام، فاننا سنعرض فى هذا المبحث الموضوعات الآتـــية فـــى مطالـــب ثلاثـــة علـــى أن تتم مناقشه وتحليل عملية

الخصخصـــة وكــل مـــا يتعلق بها فى المبحث الثالث) على النحو التالى:-

المطلب الأول: فلسفة القانون واختياراته المحددة وأهدافه.

المطلـب الـثانى: الفروق الكيفية بين القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والقوانين السابقة عليه.

المطلـب الثالـث: الاختــيارات المحددة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

المطلب الأول

فلسفة القانون واختياراته المحددة وأهدافه

نشـــير فى تحليلنا لهذا الموضوع الى حقيقة الغرض الذى يبتغيه المشر ع من إصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وأهدافه المعلنة والحقيقية ونشير فى تحليلنا لهذا الموضوع الى حقيقة الهدف الـــذى يبتغيه المشر ع من اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والفلســفة العامـــة الـــتى يـــنطلق مـــنها هذا القانون وعلاقة ذلك بالمتغيرات السياسية والقانونية والاقتصادية على المستوى الداخلى والمســـتوى الدولـــى وما هى المصالح التى يهدف هذا القانون الى تحقيقها أو الاختيارات المطروحة.

أولاً: الفلسفة العامة للقانون:

فيما يتعلق بالفلسفة العامة التى ينطلق منها هذا القانون- فقد أتضح ذلك جلياً من عرضنا السابق، حيث أن الموجهات العامة لهذا القانون هو جملة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الصـــعيد الداخلى والتى تتمثل فى تحرير الاقتصاد القومى فى كافة المجـــالات والأنشـــطة وتقليص دور الدولة والأخذ بآليات السوق وإعطاء القطاع الخاص الدور والوزن النسبى الأكبر وعلى الصعيد الدولـــى والـــتى تتمـــثل فى التغيير الملحوظ فى النظام الاقتصادى والسياسى العالمى (القطب الأوحد والقوة العظمى الوحدة) والدور

الموجــه والملزم للمنظمات الاقتصادية الدولية وخصوصاً صندوق الــنقد الدولــى والبــنك الدولى ومنظمة التجارة العالمية،وقد رأينا بالتفصيل برنامج الاصلاح الاقتصادى الذى تم وضعه بالاتفاق مع الصندوق والبنك.... ومن بينها كان ضرورة اصدار هذا القانون.

فالأمــر لا يــتعلق فى فلسفة اصدرا هذا القانون بموجهات عامــة (غايــات وأهــداف) تنبع بالدرجة الأولى كانعكاس للواقع الاقتصادى والاجتماعى وحركة وعلاقات القوى الاجتماعية الفاعلة فى المجتمع المصرى فى المرحلة الزمنية التى يمر بها (التسعينات مــن هــذا القرن)،لكن بموجهات عامة تم تحديدها بالدرجة الأولى بواسطة المنظمات الدولية وبمعزل عن حركة ورغبة عناصر فعالة من القوى الاجتماعية وخصوصاً القوى العاملة ونقاباتها.

فكمــا رأينا فى الفصل الأول- فقد كان التحول من الملكية العامــة الــى الملكية الخاصة- وضرورة تقليص القطاع العام أحد المحــاور الأساســية لــبرنامج التكــيف الهيكلى فى اطار برنامج الاصــلاح الاقتصــادى ومن أجل ذلك كان من الضرورى اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن تنظيم شركات قطاع الأعمال العام كأداة قانونية لتحقيق الخصخصة وذلك بالتوازن مع العديد من القوانيــن فــى مجالات السياسة المالية والسياسة النقدية والسياسة المصرفية والائتمانية وسياسة الأثمان وسياسة التجارة....الخ.

ثانياً: أهداف القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

-الهدف المعلن والهدف الحقيقى للقانون:

أمـــا بالنسبة لحقيقة الهدف الذى يبتغيه المشرع من اصدار هــذا القـــانون نجد بالاطلاع على هذا القانون ولائحته التنفيذية أن قصــد المشــروع المعلــن هو التركيز على الجوانب الاقتصادية والادارية واتخاذ السبل اللازمة لرفع كفاءة وحدات قطاع الأعمال العـــام ومعالجة جوانب الاختلال الهيكلى والمالى واعطائه قدر من الحرية وسرعة التصرف والتخلص من سلطات الوصاية، واحلال ســلطة وحيدة تتمثل فى الشركات القابضة بالنسبة للشركات التابعة والأخــذ الكـــامل بآليات السوق (وسوف نعرض لذلك فى المطلب الثالث).

❖ وعموماً يمكن أن نحدد الأهداف المعلنة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فيما يلى:

- عـــلاج مشـــكلة ســـوء الادارة عن طريق الفصل بين الملكية والادارة.
- تكوين شركات قابضة لادارة محفظة الأوراق المالية للشركات التابعة.
- الأخــذ بـــبعض أســـاليب القـــانون الخاص – ومنها – اعتبار الشـــركات الخاضعة لهذا القانون من أشخاص القانون الخاص وتطبيق قانون الشركات المساهمة (١٥٩لسنة ١٩٨١، ٩٧لسنة

١٩٨٣) ولـم تعد أموالها أموال عامة مملوكة ملكية خاصة، بل أموال خاصة مملوكة ملكية خاصة.

- **بالنسبة للعاملين:** تطبيق القواعد العامة لأحكام قانون العمل، بل مـن المنـتظر فى تقديم مشروع قانون العمل الموحد، اضفاء الصفة التعاقدية الخاصة (أحكام القانون المدنى) على عقد العمل والحد بشكل كبير من ضمانات التشغيل، وقد صدر هذا القانون منذ عدة شهور (٢٠٠٣).
- **بالنسبة لمنازعات وإجراءات التقاضي:** فلـم يكـتف القانون بإقـرارها وتحديدهـا طبقاً لما هو محدد بالقانون الخاص،وإنما اجاز لها الالتجاء إلى التحكيم الاختياري وليس الاجبارى.
- **أجاز انشاء شركات جديدة** فى ظل أحكامه ولها أن تطرح اسهم للاكتتاب العام (شركات الاقتصاد المختلط).
- يمكن بقرار من رئيس الجمهورية تحويل أى شركة (حتى من بيـن الهيـئات الاقتصادية العامة) بموافقة رئيس الوزراء إلى شركة قطاع أعمال عام (المادة ٩من مواد اصدار القانون).

❖ **أما الهدف الحقيقى من اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١**

بشـأن شـركات قطاع الأعمال العام يمكن التوصل إلى هذا الهدف الحقيقى عن طريق الاشارة إلى ما جاء بالقانون ولكن ليس فـى شكل مباشر وواضح ومحدد كهدف، ويتسنى ذلك فى ما جاء بالمـادة العاشـرة بالفصل الثالث الذى يحدد اختصاصات الجمعية العامـة من الباب الثالث الخاص بالشركات القابضة فبعد أن تحدد

هـذه المادة الاختصاصات المختلفة (خمسة اختصاصات من أ إلى هـ) تضيف هذه المادة العبارة التالية "لا يجوز التصرف بالبيع فى أصـل مـن خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية".

وهنا نجد أن أجازة البيع جاءت ليس كأصل ولكن كاستثناء – ولـم تحـدد بشكل مباشر وواضح ولكن بعد العرض على الجمعية العامـة وعن طريق اتباع القواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية.... واشـارت اللائحة التنفيذية للقانون والتى صدرت فى ٩١/١٠/٢٨ فى المادة ١٧ فى بيانها لاختصاصات مجلس ادارة الشركة القابضة فـى شـأن تكوين وادارة محفظة الأوراق المالية للشركة واستثمار أموالها سواء بنفسها أو من خلال الشركات التابعة لها.....

وأضـحت هـذه المادة فى تكوين محفظة الأوراق المالية عدة عناصـر مـن بيـنها التصـرف بالبيع فى الأسهم التى تملكها فى الشركات التابعة وغيرها من الشركات...

ثـم أشـارت المـادة ٢٥ مـن اللائحة فى بيان اختصاصات الجمعـية العامة غير العادية إلى البند خامساً والذى يتضمن بيع كل أو بعـض أسهم الشركة التابعة بما يؤدى إلى خفض حصة الشركة القابضـة أو الأشـخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام فى رأسـمالها عـن ٥١% وكذلـك أشارت المادة ٢٦ من اللائحة إلى التصرف بالبيع فى أصل من خطوط الانتاج الرئيسية كما أشرنا إلى

المـــادة ١٠ من القانون ولم تشر اللائحة إلى القواعد المحددة سوى ربط البيع بأمرين:

الأول: هو أن تكون الشركة عاجزة عن تشغيل هذه الخطوط تشغيلاً اقتصـــادياً،أو أن يـــؤدى الاســـتمرار فى تشغيلها إلى تحميل الشركة خسائر مؤكدة.

الثانى: الا يقـــل ســـعر البـــيع عـــن القـــيمة التى تقدرها اللجنة المنصوص عليها فى المادة (١٩) من القانون.

ويتضـــح ممـــا سبق أن التصرف بالبيع جاء أكثر وضوحاً وتحديـــداً فـــى اللائحة التنفيذية – ولكنه لا يمثل ايضاً ما يمكن أن نطلـــق علـــيه هـــدف واضـــح ومعلـــن ومحدد..وإنما جاء ضمن اختصاصـــات عديدة للشركة القابضة وبغرض أساسى هو تصحيح الهياكل المالية وتكوين استثمارات لمحفظة الأوراق المالية ومواجهه مـــا يتحقق من خسائر أى أن البيع طبقاً للقانون ولائحته ليس هدف وجوبى ملزم وإنما جاء جوازيا.

غـــير أن الهـــدف الحقـــيقى وهو فى رأينا حرية التصرف المخولـــة لمجالس ادارة الشركات القابضة فى بيع أصول الشركات الـــتابعة لها يظهر بشكل واضح من ضرورة وشرط انشاء هيئة أو ألـــية محددة لتولى أعداد وتنفيذ عملية البيع مرتبطاً ببرنامج زمنى محـــدد وواضـــح يطبق سنوياً وقد تحقق ذلك فعلاً من خلال انشاء المكتـــب الفـــنى فى وزارة قطاع الأعمال العام والذى يتولى إعداد

وتنفيذ برنامج كامل للخصخصة، وصدر عنه فعلاً ما أطلق عليه دليل توسيع ملكية القطاع العام كبرنامج يحدد دفعات البيع وعدد الشركات التى يتم بيعها كل سنة ابتداء من عام ١٩٩٢/٩١ وحتى عام ١٩٩٨/٩٧-موعد الانتهاء من الخصخصة الكاملة ومن ثم يتعين الاعتراف بأن الهدف الحقيقى وهو البيع يختلف عن الهدف المعلن والذى سبق تحديد عناصره ويرى البعض ونحن نتفق معه أن ما يحدث فعلاً يجعل الهدف الحقيقى للقانون ولائحته التنفيذية ليس فقط بيع شركات قطاع الأعمال العام طبقاً لقواعد تحدد اقتصادياً وقانونياً- ودليل ذلك عدم وجود اطار قانونى محدد للخصخصة وإنما مجرد برنامج أو انما الأمر يتجاوز ذلك بحيث أصبح الهدف الحقيقى هو تصفية وبيع القطاع العام كخطوة لتصفية وبيع الهيئات الاقتصادية الأخرى (البنوك، المرافق، والخدمات الأساسية، قطاع البترول، قناة السويس ...الخ) والتقليص الكامل للدور الاقتصادى للدولة......

ونحن نشدد على ضرورة التحديد الواضح والحاسم والمباشر فى شفافية تامة لفلسفة هذا القانون وهدفه الحقيقى حتى يمكن التعرف الصحيح على الأثار المترتبة على هذا القانون..وهل يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لهذا المجتمع...وهل يدعم عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية أم أنه لم يحقق ذلك...بل على العكس كانت له أثار سلبية وهذا ما سنراه فى الفصول القادمة.

وحـــتى يكـــتمل التحليل نرى فى المطلبين التاليين الجوانب المختلفة لهذا القانون وما يميزه عن غيره واختياراته.

المطلب الثاني

-الفــروق الكيفــية بين القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والقوانين السابقة عليه.(١)

(١) يشير استاذنا الدكتور محمد دويدار أنه من الناحية المنهجية يكون كل من القانون العام والقانون الخاص جزء لا يتجزأ من نظام قانوني واحد له روحه وفلســفته ولــه مــن الناحية الموضوعية ركائزه الاجتماعية والفكرية وله من الناحــية الفنــية ترســانة مــن الأدوات والأفكار القانونية وتقنيات الصياغة والتفسير والتطبيق، من هنا وجد الاتجاه القوى الذى يرى عدم تبريريه التفرقة بيــن القانون العام والقانون الخاص وإذا قبل بضرورة التفرقة وجبت الرؤية الواضحة لأسباب ونتائج التفرقة على الا يغيب عن الذهن أننا بصدد دائرتين لنظام قانوني واحد.

- والظاهر أن المشرع فى مصر عند ما ووجه بتملك الدولة (أصبحت الدولــة تملــك) لعــدد مــن الوحــدات الاقتصادية فى الفترة من منتصف الخمســينات الى بداية الستينات لم تتضح له طبيعة المشكلة المراد تنظيمها قانونــاً ولــم يدرك وهو بصدد البحث عن تنظيم قانوني لها ضرورة تبين وضــع هــذا التنظــيم القانونى بين القانون العام والقانون الخاص فى اطار روح وفلســفة مجمــل النظام القانونى فمنذ البداية وعلى الأخص ابتداء من القــانون رقــم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ فى شأن المؤسسات العامة وشركات قطاع الدولــة حيــث يعتــبر المشرع أموال هذه المؤسسات من الأموال المملوكة ملكية خاصة (م٢٧) ويحرص على تنظيم عملية تداول الأسهم (المواد من ٤٦-٥١) والملكــية الخاصة للدولة يجوز كما نعلم تملكها بسبب من أسباب اكتساب الملكية الواردة فى القانون المدني.====>

هذا فى وقت لم يكن من الجائز فيه التصرف في هذه الأموال للأفراد.

- وأخضعت وحدات القطاع العام (مؤسسات وشركات) ثم فى مرحلة لاحقة هيـئات وشركات) لمزيج من قواعد القانونين العام والخاص دون تصور مـنهجى واضح للاتجاه العام للتنظيم القانونى لهذه الوحدات: نحو القانون العـام أم نحـو القـانون الخاص مع الوعى بأننا فى النهاية بصدد نظام قانونى واحد لم يتغير لا روحه ولا فلسفته العامة منذ أن ادخل فى الحياة الاجتماعية لمصر فى الربع الأخير للقرن التاسع عشر.

- كذلـك مـن الناحية الاقتصادية لا تزال وحدات النشاط الاقتصادى التى تـأخذ الشركة "المشروع" العامة تلعب دوراً اقتصادياً فى مجالات النشاط غير الاقتصادى يفوق بمراحل الدور الذى تلعبه الشركات الفردية أيا كان معـيار قـياس وأهمية هذا الدور حجم الأصول الرأسمالية، حجم العمالة حجم الناتج، حجم القيمة المضافة، القدرة التصديرية، اكتسـاب العملات الأجنبية، وأغلب الظن أن وحدات القطاع العام ستظل لفترة انتقالية تطول أو تقصـر ووجود هذه الفترة ومداها مازال محلا لعدم اليقين؛ نقول ستظل هـذه الوحـدات تلعب دوراً محورياً فى أداء الاقتصاد المصرى ويتوقف علـيه المستقبل القريب لهذا الاقتصاد ، دون أن يطرح المشرع صراحة الـدور الـذى يتعين على هذا القطاع الهام أن يلعبه فى اطار استراتيجية محـددة للتنمـية الاقتصادية والاجتماعية أصدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فـى شـأن شـركات قطاع الأعمال العام الذى يبدأ فى اخضاع وحـدات هـذا القطاع لنظام قانونى الأصل أنه وضع فى شأن الشركات التى تلعب الدور الاقتصادى الأقل.

- استاذنا الدكتور محمد دويدار – المرجع السابق الاشارة اليه.

منذ أن تم انشاء القطاع العام واستقراره فى بداية الستينات (سواء كنتيجة لقوانين التأميم فى السنوات ٦٠، ٦١، ٦٣) أو نتيجة تحول عدد من المشروعات من مرافق عامة اقتصادية الى مشروعات عامة أو انشاء البعض منها) فانه قد خضع للعديد من القوانين المتعاقبة من بينها وأهمها القانون رقم ٦٠لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم المؤسسات العامة والقانون رقم ٣٢لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ثم القانون رقم ٦٠لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام (والذى الغى القانون السابق)،ثم تم تعديل هذا القانون بالقانون رقم ١١١لسنة ١٩٧٥،والغى هذا القانون المؤسسات واستبدال بها المجالس العليا للقطاعات ثم صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن هيئات القطاع العام وشركاته والذى الغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والمعدل بالقانون رقم ١١١لسنة ١٩٧٥.

فضلاً عن هذه القوانين الأساسية التى كانت تحكم القطاع العام وشركاته وأخرها القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ والذى لا زال مطبقاً فى نطاق محدد سنوضحه فان هناك مجموعة من القوانين التكميلية التى تطبق أحكامها منها على سبيل المثال (وليس الحصر) القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥١ بشأن الأسماء التجارية والقانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن الدفاتر التجارية والقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بشأن البنوك والائتمان والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن، مجلس الدولة والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن استثمار المال

العربى والأجنبى والمناطق الحرة والقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ الخاص بالبنك المركزى والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٦. الخاص بهيئة البترول والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٦ فى شأن السجل التجارى والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٤ بتعديل أحكام قانون البنوك والائتمان والقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بشأن قانون العمل والقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باصدار قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحددة والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن اصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات والقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ فى شأن الشركات العاملة فى مجال تلقى الأموال لاستثمارها والقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ فى شأن شركات قانون الاستثمار.

رغم هذه القوانين الأساسية والقوانين التكميلية المتعاقبة صدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام (الشركات القابضة والشركات التابعة) وقد رأينا المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية (داخلية ودولية) التى أوجبت اصدار هذا القانون والفلسفة العامة لاصداره وجملة الأهداف المعلنة والمحددة لهذا القانون والهدف الحقيقى لهذا القانون والذى أشرنا اليه وهو بيع وتصفية شركات ووحدات القطاع العام.

* **<u>وفيما يتعلق بالفروق الكيفية بين هذا القانون والقوانين السابقة فتتمثل فيما يلى:</u>**

أ-اطــلاق سلطة الادارة من خلال التركيز على مسألة الفصل بين الملكية والادارة فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

ب-اتاحــة امكانــية التصرف للشركة القابضة فى ادارة المحفظة المالــية بالنســبة للشــركات التابعة لها والتصرف فى مكونات الشركة التابعة بالبيع.

جـــ-الاطــلاق غــير المحدود الذى جاء بالقانون رقم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ والموضــح بالمادة رقم ٩ من مواد اصدار القانون التى تجــيز بقــرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء تحويــل احــدى الهيــئات الاقتصــادية أو المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام المقرر لها أنظمة خاصة الى شركة قابضة أو شركة تابعة تخضع لأحكام هذا القانون.

د-طــبقاً للقانون رقم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ فان شركات قطاع الأعمال العام أصبحت تخضع للنظام القانونى لشركات الأموال وهو نظام أصبح محكوماً بمجموعة من القوانين والقواعد ولوائحها التنفيذية وهى كما يلى:[١]

١- القواعــد الواردة فى القانون المدنى فى شأن العقد بصفة عامة والقواعد الواردة بعقد الشركة بصفة خاصة.

---

[١] أ.د/ محمد دويدار - المرجع السابق الإشارة اليه مجموع أعمال الندوتين.

٢- الأحكام العامة الواردة فى القانون التجارى (الأوراق التجارية الاسم التجارى السجل التجارى الافلاس......)

٣- القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باعتباره أساس شركات الأموال فى القانون التجارى.

٤- القـــانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ الخاص بالشركات العاملة فى مجال تلقى الأموال لاستثمارها.

٥- القـــانون رقـــم ٢٣٠لســـنة ١٩٨٩ الخـــاص بشركات قانون الاستثمار.

٦- الوانين الخاصة بشركات الأموال فى قطاعات معينة (كالبنوك والبترول والتأمين)

هـــــ-أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ كمبدأ عام لم يلغ القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ رغم ما جاء فى نهاية المادة الأولى من قانون الاصـــدار ولا تســـرى أحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على شركات قطاع الأعمال العام.

وكذلـــك رغم ما جاء بالمادة الثانية تحل الشركات القابضة محـــل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ٨٣ المشـــار الـــيه كما تحل الشركات التابعة محل الشركات التى تشـــرف علـــيها هـــذه الهيئات وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون ودون حاجة الى أى إجراء آخر حيث يظل القانون رقم ٩٧

لســنة ١٩٨٣ هــو الــذى يــتم تطبيقه على الهيئات والمؤسسات وشركات القطاع العام المتمتعة بأنظمة خاصة، وذلك فيما لم يرد به نــص خــاص فى تلك الأنظمة الخاصة (المادة ٣من قانون اصدار القــانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣) وذلك مشروط بعدم تطبيق ما جاء بالمادة ٩(والتى تكلمنا عنها فى البند ج).

و- إذا كان قانون قطاع الأعمال العام يهدف فعلياً الى بيع شركات القطــاع العام فان آليات البيع "التصفية" ترتبط بأحكام قانون سوق المال من جانب وأحكام قانون التحكيم من جانب آخر.(١)

-**الأول:** لأن انتقال الملكية الى الأشخاص الخاصة سوف يتحقق من خلال تداول الأسهم فى بورصات الأوراق المالية.

-**الثانى:** بموجــب أحكــام قــانون التحكيم تتحقق إزالة العوائق القانونية الموضوعية منها والاجرائية عند انتقال الملكية الى الأشــخاص الخاصــة ورأس المــال الأجنــبى على وجه الخصوص وعند ادارة المشروعات بعد انتقالها الى القطاع الخاص.

م- طــبقاً للقانون ٢٠٣لسنة ١٩٩١تم تغيير طريقة وأساس توزيع الأربــاح المتحققة بالغاء الخصومات الاجبارية التى كانت تستقطع

---

(١) د/ هــانى دويدار: تطور التنظيم القانونى للقطاع العام فى مصر ورقة مقدمة الى ندوة قطاع الأعمال العام فى مجمل السياسة الاقتصادية فى مصر كلية الحقوق- جامعة الاسكندرية ابريل ١٩٩٤-ص٣

والغـــاء تحميل أية أعباء اجتماعية كتشغيل الخريجين والبيع بأثمان اجتماعية أقل من ثمن السوق ومن ثم لم تعد الدولة تحصل الا على نصيبها المحدد من الأرباح طبقاً لملكيتها حتى يتم التخلص منها.

المطلب الثالث

الاختيارات المحددة للقانون

رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

رأينا الأهداف المعلنة والهدف الحقيقي للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في شأن شركات قطاع الأعمال العام ويثور التساؤل حول الاختيارات المحددة والبدائل المختلفة وما هو الاختيار الذي يعد بمثابة المحور الأساسي للقانون ويعكس الهدف الحقيقي والفعلي والذي يعد بدوره إنعكاس وترجمة حقيقية لما جاء في برنامج الاصلاح الاقتصادي (بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) وتشير إلى أن هناك اختيارات عديدة تمثلت في فصل الملكية عن الادارة،الأخذ بآليات السوق،تقليص دور الدولة،وتشجيع القطاع الخاص، واعتبار شركات القطاع العام من أشخاص القانون الخاص وأمواله من الأموال المملوكة ملكية خاصة، وأخيراً كان اختيار الخصخصة، ونحن نرى أن القانون أخذ بهذه الاختيارات جميعها ولكنها جميعها كانت مقدمات وبمثابة التمهيد للاختيار الحقيقي والهدف الحقيقي" وهو بيع وحدات وشركات القطاع عن طريق ما أطلق عليه الخصخصة.

سنرى باختصار وفي خطوط عريضة هذه الاختيارات والتي تتمثل في الفصل بين الملكية والادارة، الأخذ بآليات السوق، تقليص

دور الدولـــة وتشجيع القطاع الخاص، وأخيراً ببيع وحدات القطاع العام "الخصخصة".

أولاً:- الفصل بين الملكية والادارة:

إذا كـــان الهـــدف الأساســـى هو تحقيق الكفاءة الاقتصادية والقضـــاء علـــى الخسائر وزيادة معدلات الانتاجية ومن ثم زيادة الفوائض المالية "الأرباح" المتحققة فى شركات قطاع الأعمال العام أو ايـــة مشـــروعات أو وحدات انتاجية، فان النظريات الاقتصادية والواقع الاقتصادى الذى مرت به الدول الرأسمالية أوضح أنه يمكن تحقيق ذلك عن طريق الفصل بين الملكية والادارة،فان الادارة التى تتصـــف بالكفـــاءة وترتبط بتحقيق أهداف محددة وتطبق الأساليب الحديثة ومعايير العقاب والثواب ونظام حوافز الانتاج - يمكنها أن تحقق ذلك دون أن ترتبط بشكل الملكية سواء كانت ملكية عامة أو ملكـــية خاصـــة خصوصـــاً إذا ما تم الأخذ بمعايير وآليات السوق، والمعاملة القانونية والاقتصادية والاجرائية للملكية العامة التى يؤخذ بهـــا تماماً بالنسبة للملكية الخاصة ونتيجة ذلك، يتم ادارة الوحدات الاقتصـــادية المخـــتلفة بغض النظر عن ملكيتها على أسس موحدة ومـــن ثـــم تكـــون الربحية والكفاءة هدف أساسى وموحد لشركات القطاع العام التى أصبحت خاضعة لقانون قطاع الأعمال العام.

غــير أن الدراسات والتقارير[1] المختلفة تشير الى أن هذا الاختــيار لــم يحقــق نجاحاً ملموساً بالنسبة لشركات القطاع العام المصــرية حيث تمت محاولات عديدة لتطبيقه دون أن يحقق نتائج ملموسة فأنشأ القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تنظيم متكامل لشركات القطاع العام ووجود عدد كبير من المؤسسات العامة النوعية ونفس الاتجــاه فــى القــانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١،فرغم محاولة هذين القانونيــن للعمل على الفصل بين الملكية والادارة، الا أن سيطرة الدولة من خلال المؤسسات العامة وانفرادها بملكية رأس المال أدى الــى انفــرادها أيضــاً بتحديد السياسات والأهداف طويلة الأجل واخضــاعها المســتمر للــرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والتدخل المباشر للسلطة الوصائية فى مجالات الادارة- والتسيير.

ورغم أن القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ قد ألغى المؤسسات العامة غير أنه جعل الشركات مسئولة مباشرة أمام الوزير المختص مما زاد من تدخل السلطة الوصائية وإذا كان القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ والذى قرر انشاء هيئات عامة تحل محل المؤسسات العامة

---

(١) دراســة للمجالس القومية المتخصصة: المجلس القومى للانتاج والشئون الاقتصــادية: حــول سياسة تحويل القطاع العام الى القطاع الخاص القاهرة دورة١٦/٨٩/٩٠ استكمال مسيرة التحرير الاقتصادى دورة ١٧/٩٠/١٩٩١ مركز معلومات القطاع العام فى عشر سنوات القاهرة ١٩٩١.

- تقاريــر مجلــس الشــورى لجنة الشئون الاقتصادية والمالية القطاع العام القاهرة ١٩٩٢.

وأتـــاح قدرا من الحرية فى الادارة والأخذ بأساليب السوق بالنسبة للشـــركات وأتاح فرصة أكبر لمساهمة واشتراك أشخاص القانون الخـــاص.فـــى ملكية شركات القطاع العام وتطبيق محدود للقانون ١٥٩لسنة ١٩٨١ "شركات الأموال".........

الا أن النتيجة المتحققة حتى بداية التسعينات لم تشهد تطبيقاً ملموســاً للفصل بين الملكية والادارة بل وشهدت التدخل المستمر للســلطة الوصــائية علــى كافة المستويات سواء كانت فى شكل مؤسســات عامــة أو هيــئات عامــة والأكثر أهمية تدخل الوزير المختص.

علــى أن عــدم تحقيق الفصل بين الملكية والادارة واطلاق ســلطة الادارة – وتطبــيق معايير الادارة الأكفأ والأمثل من أجل تحقــيق الكفــاءة الاقتصادية والربحية... الخ كان فى ظل القوانين السابقة.

ونحــن نعتقد أنه يمكن تحقيق ذلك على أكمل وجه فى ظل القــانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بل أن موجهاته وأهدافه المعلنة توضح ذلك تماما وتهدف الى تحقيق ذلك.

<u>ثانياً – الأخذ بآليات السوق:</u>

إذا كــان الهــدف المنشــود هو رفع كفاءة تشغيل الموارد الموجــودة فــى القطاع العام والتخصيص الأمثل لها والعمل على زيــادة انتاجيتها فانه يمكن تحقيق ذلك بتطبيق آليات السوق خاصة وأن مــا تم الأخذ به فى الاقتصاد القومى بالنسبة لجميع المجالات سواء تحرير الأثمان وتحرير التجارة وخاصة الخارجية، والأساليب المخــتلفة فــى السياسة الزراعية والسياسة النقدية والسياسة المالية

والسياسة الائتمانية والسياسة الضريبية والأخذ بأساليب السوق فى الادارة تعنى التخلص من المركزية والبيروقواطية عن طريق ادارة شركات القطاع العام طبقاً لعقود ادارة من قبل القطاع الخاص على أن تحـتفظ الدولـة بملكيتها للشركات، وقد يعنى ذلك أيضاً تأجير الوحـدات الانتاجـية والمشـروعات التى يملكها القطاع العام الى القطاع الخاص وذلك من خلال عقود خاصة على أن تحتفظ الدولة بملكيتها لهذه المشروعات.

بالنسـبة لهـذا الاختـيار فانه هو الآخر من بين الموجهات العامة والأهداف المعلنة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وأحد منطلقات السياسـة الاقتصادية بصفة عامة – ولكنه لا يمثل الهدف الحقيقى الأصيل (وهو بيع شركات القطاع العام) وإنما أحد الاختيارات.

ثالثاً – تشجيع القطاع الخاص وتقليص دور الدولة:

يمـثل هذا الاختيار أحد المحاور الرئيسية لبرنامج الاصلاح الاقتصـادى – وهذا ما أخذت به السياسة الاقتصادية منذ منتصف السـبعينات وحـتى أوائـل التسـعينات فى كافة مجالات النشاط الاقتصـادى وانعكـس ذلـك فـى مخـتلف القوانين والتشريعات الاقتصـادية ابتداء من قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وحتى قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ وانعكـس ذلك فعلا فى زيادة الوزن النسبى للقطاع الخاص وزيادة

مســاهمته فــى الانتاج والاستثمار ويترتب على ذلك تقليص دور الدولة الاقتصادى كما سبق ورأينا ذلك بالتفصيل.

وبالنســبة لشركات القطاع العام فقد أتاح القانون رقم ٢٠٣ لســنة ١٩٩١ مســاهمة القطاع الخاص بطريقة غير مباشرة وفى توسيع محفظة الأوراق المالية للشركات القابضة والشركات التابعة، ومــن المتصور أيضاً فضلاً عن ذلك الاتجاه الى إبرام عقود إدارة للــبعض مــن وحــدات وشركات قطاع الأعمال العام وعقود ايجار للــبعض من شركات القطاع العام، ويتولاها القطاع الخاص ويمكن أيضاً التنازل عن المشروعات الصغيرة والمتوسطة للقطاع الخاص ســواء بالتشــغيل أ والادارة أو حــتى البيع - وهى غالباً لا تحقق أربــاح معقولــة أو تكون خاسرة فى اطار القطاع العام ويستطيع القطــاع الخــاص تشغيلها بكفاءة أكبر وتحقيق الربحية فضلاً عن مساهمة القطاع الخاص فى المشروعات المشتركة، وكذلك السماح للقطــاع الخــاص بتنفيذ الخدمات العامة والمرافق العامة غير هذا الاختــيار وأن كان أحد الموجهات العامة للسياسة الاقتصادية فانه هو الأخر لا يمثل الهدف الحقيقى للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

رابعاً-بيع شركات القطاع العام "الخصخصة"

مــن بيــن الاختيارات التى يحتوى عليها أو يقدمها القانون ٢٠٣ لســنة ١٩٩١ هــو أن هدفه الحقيقى يتمثل فى بيع شركات القطــاع العــام الــى القطاع الخاص، وتخلص الدولة من ملكيتها

لوحـــدات القطـــاع العـــام ممـــا يـــؤدى الــــى تصــــفية هـــذا الأخير..............

وكمـــا رأيـــنا فان القانون تم تقديمه من خلال أهدافه المعلنة والتى تتمثل بشكل واضح فى البدائل أو الاختيارات الثلاثة السابقة وهــى فصـــل الملكية عن الادارة، وتطبيق آليات السوق، وتقليص دور الدولة وتشجيع وزيادة دور القطاع الخاص.

ومـمـــا يؤكـــد أن ذلك يمثل الاختيار الحقيقى والأساسى أن موضـــوع بـــيع القطاع العام وتصفيته يعد بنداً أساسياً فى اتفاقات الاصـــلاح الاقتصـــادى وخطابـــات الـــنوايا المقدمة من الحكومة المصـــرية لصندوق النقد الدولى ـــــ،والبنك الدولى كما أنه يعد أحد شروط إعادة جدولة الديون، الأجنبية لمصر. أو الحصول على قـــروض جديـــدة أو التـــنازل عن بعض الديون ويؤكد ذلك أيضاً الـــبرنامج الـــذى أعدته وزارة قطاع الأعمال العام "المكتب الفنى" الخـــاص بتوســـيع الملكـــية – والدفعات المتعددة التى تشمل عدد الشـــركات الـــتى يـــتم طرحها للبيع سنوياً – وكيفية البيع وأساليبه وأدواته وشرائحه.....الخ.

وتؤكـــد الممارسات الفعلية التى تمت والمراحل التى مر بها برنامج الاصلاح الاقتصادى منذ منتصف عام ١٩٩١ وحتى أوائل عـــام ١٩٩٧ أن ذلـــك هو الاختيار الفعلى الذى جاء القانون ٢٠٣

لسـنة ١٩٩١ مـن أجل تنفيذه وذلك بغرض تحقيق مجموعة من الأهـداف الاقتصـادية من بينها التخصيص الأمثل للموارد ورفع مسـتويات الانـتاج والانتاجـية وزيادة معدلات الاستثمار ورفع مسـتويات الكفـاءة الاقتصادية ومواجهة مشاكل الطاقات العاطلة وتراكم المخزون السلعى واختلال الهياكل المالية، وتحقيق التوازن علـى مستوى قطاعات الاقتصاد القومى عن طريق مواجهة التقليل من عجز الموازنة العامة، وعجز الميزان التجارى ......الخ.

وتـثور الكثير من التساؤلات حول عملية البيع أو ما يطلق عليه برنامج الخصخصة...وهذا ما سنراه فى الموضوع التالى:

ويمثل موضوع انشغالنا فى المبحث الثالث والذى نتناول فيه المحـاور الأساسية لعملية الخصخصة من حيث المفهوم والأهداف والمبادئ، والشروط وعملية التقييم للأصول، ووسائل مطرق البيع- ولمـن البـيع، وكيفـية التصـرف فى حصيلة البيع..وعلاقة ذلك بالاستثمارات في الاقتصاد القومى.

المبحث الثالث

المحاور الأساسية لعملية الخصخصة
كهدف أساسي للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

رأينا في تحليلنا لفلسفة وهدف القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في شأن تنظيم شركات قطاع الأعمال العام أن الهدف الحقيقي والفعلي والذي نجد أنه يتم فعلاً هو التصرف بالبيع لأسهم الشركات المملوكة للقطاع العام- وهذا ما أكدته المادة ٢٠من القانون (الباب الثاني) والتي نصت على أن تكون أسهم الشركة التابعة قابلة للتداول طبقاً للأحكام المبينة في اللائحة العامة لبورصات الأوراق المالية والقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ثم جاءت اللائحة التنفيذية في المادة ١٧ لكي تؤكد على اختصاص مجلس ادارة الشركة القابضة بتكوين وادارة محفظة الأوراق المالية للشركة التابعة واستثمار أموالها،ولها سلطة بيع كل أو بعض أسهم الشركة التابعة بما يؤدي الى خفض حصة الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام في رأسمالها عن ٥١% مما يتطلب انعقاد الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة برئاسة الوزير المختص لتقدير ما يترتب على البيع من أثار اقتصادية وسياسية واجتماعية.

علـــى ذلـــك فـــان القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١ والذى أعاد تنظيم أكثر من ٣٠٠ شـــركة قطـــاع عام: (٣٩٥ شركة فى مايو ١٩٩١ ، ٣١٤ شركة تخضـــع لاحكامه فى عام ١٩٩٣) أطلق عليها الشركات التابعة من خـــلال عـــدد ٢٧ شـــركة قابضة "نوعية" وفى مارس ١٩٩٣ تم تخفيض عدد الشركات القابضة الى عدد "١٧" شركة قابضة متعددة الأنشـــطة (غير توعية)، حيث تم توزيع الشركات القابضة المتبقية ويتـــيح القـــانون التصرف فى الشركات التابعة بالبيع بأى ما يطلق علـــيه الخصخصة عن طريق نقل ملكية هذه الشركات الى القطاع الخـــاص وحـــتى بداية عام ١٩٩٦ فان برنامج الخصخصة والذى رأيـــنا مـــن قبل مراحله وعدد الشركات المخصصة للبيع فى كل مـــرحلة كان يسير بخطى بطيئة وقد يرجع ذلك بصفة أساسية لعدم التوصـــل الى اتفاق بشأن المرحلة الثانية للاصلاح الاقتصادى مع صـــندوق الـــنقد الدولى والذى تم فى أكتوبر ١٩٩٦ – حيث تشير الـــتقارير الى أن ما تم بيعه حتى أوائل ١٩٩٦ هو عدد ٢٤شركة فقـــط ولذلـــك فان الحكومة قد تعهدت أن يصل ذلك الى عدد ٨٥ شـــركة بـــنهاية عـــام ١٩٩٦ وأن تشهد المرحلة التالية من أكتوبر ١٩٩٦ وحتى نهاية عام ١٩٩٨بيع عدد ٩١ شركة.

فـــى هـــذا التحلـــيل نـــناقش بعـــض النقاط الفنية المتعلقة بالخصخصـــة وهى بشكل عام لم ترد فى القانون رقم ٢٠٣ ولكنها

جـــاءت بشكل خاص فى برنامج الحكومة الذى أعدته تحت مسمى بـــرنامج توســـيع الملكـــية فى فبراير ١٩٩٣ والذى تم تعديله عن طـــريق التوســـيع والاضافة فى فبراير ١٩٩٦- ثم أضيف اليه ما سوف يتم تحقيقه بالبيع فى أكتوبر ١٩٩٦، ويشمل المدة حتى نهاية عام ١٩٩٨ وهذه النقاط تشمل:

١- الخصخصة وأهدافها المعلنة وشروطها.

٢- اجراءات وطرق البيع (الأساليب الفنية للخصخصة)

٣- كيفية تقييم أصول ومكونات شركات قطاع الأعمال العام.

٤-لـــن يـــتم البـــيع وحصيلته وكيفية وطرق التصرف فيه وسوف نتـــناول كـــل من هذه النقاط فى مطلب خاص، لذلك سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى أربعة مطالب.

ونشير منذ البداية أن هناك موضوعات أخرى كتلك المتعلقة بمـــدى قانونية وشرعية عملية البيع (الاطار التشريعى والدستورى) وحقوق العمال وامكانية شراء حصص من الشركات المباعة. ولكن ســـوف يـــتم نقاشها عندما نعرض فى الفصل الرابع لدراسة الأثار المترتبة على قانون قطاع الأعمال العام.

المطلب الأول

الخصخصة وأهدافها وشروطها:

أولاً: تعريف الخصخصة: تمـثل كما رأينا الهدف الحقيقى للقانون ٢٠٣لسنة ١٩٩١والذى تم تطبيقه فى مجال الواقع من خلال برنامج الحكومة لتوسيع الملكية، والخصخصة كعملية اقتصادية ذات أبعــاد سياسية واجتماعية وقانونية ودولية تعنى نقل ملكية شركات قطاع الأعمال العام (القطاع العام) الى القطاع الخاص أى التصرف بالبـيع (وخلافه) فى الشركات والوحدات المملوكة للدولة (فى شكل قطــاع عــام أو قطــاع أعمال عام) بالطرق والاجراءات التى يتم تحديدها فى هذا البرنامج ودليل توسيع الملكية.

ثانياً: أسباب الخصخصة: فهــى كمــا رأيــنا تتمثل فى مجموعــة المشــكلات والاختلالات الهيكلية سواء كانت اقتصادية وانتاجية ومالية وادارية وغيرها والتى سبق تقديمها، على أن السبب الحقيقى من وجهة نظرنا يتمثل فى المشروطية التى تحددت بواسطة كل مــن صــندوق الـنقد الدولى، والبنك الدولى للانشاء والتعمير فى بــرنامج الاصلاح الاقتصادى الذى تم الاتفاق عليه بمراحلة الثلاث ومحــاوره السابق بيانها فى الفصل الأول وكانت الخصخصة أحد المحاور الأساسية لهذا البرنامج.

ثالثاً: أهداف الخصخصة ومبادئها.

وبالنســبة لأهداف الخصخصة ومبادئها: فقد أشار القانون، وبــرنامج الخصخصة الى أن الأهداف تتمثل فى تحقيق الفصل بين الملكية والادارة وضمان التشغيل الأكفأ للموارد الاقتصادية وتحقيق الكفــاءة الاقتصـــادية ورفع مستويات الانتاجية ومعيار تحقيق ذلك يتمــثل فى الربحية المتحققة – ثم أشار البرنامج الى أهداف توسيع قــاعدة الملكية بين أفراد المجتمع واستخدام حصيلة الخصخصة فى سداد مديونات قطاع الأعمال العام....الخ وتنشيط حركة الاستثمار وسوق المال ونحن نكرر دائماً أن الهدف الرئيسى والحقيقى هو بيع وتصفية قطاع الأعمال العام.

أما المبادىء التى تحكم عملية الخصخصة فقد أشار البرنامج الــى عــدة مــبادىء عامة ذات مضمون اقتصادى ولكن فى شكل خطــاب سياســى بوجــه الى الجماهير حتى يضمن التأييد الشعبى والعمــالى للــبرنامج،ويتمثل فى الحد من الاحتكار سواء من جانب الشــركة الــتى يتم بيعها – أو احتكار النشاط الاقتصادى بواسطة شــركات معيــنة، وعدم تدخل الدولة، وحماية مصالح المستهلكين بضـــمان تحقــيق المنافســة التى تقوم على أساس الجودة والأثمان وتقلــيص دور الدولة وتشجيع القطاع الخاص وتنشيط الاستثمارات الخاصــة أيــا كان مصدرها – وبصفة عامة حماية حقوق كل من المستثمرين والمستهلكين والعاملين والمجتمع.

رابعاً: شروط الخصخصة:

أمـــا شروط عملية الخصخصة: لم يعرض البرنامج الخاص بتوســـيع الملكية لتلك الشروط–فالبرنامج وما جاء بشأن الخصخصة فـــى الاتفاق مع الصندوق والبنك لم يعرض لآية شروط ومن ثم لا يوجد إطار تشريعى وقانونى محدد للخصخصة – وإنما الأمر يتعلق بـــأداة فنية يتم تحقيقها من خلال مراحل زمنية ودفعات متتابعة وإذا مـــا تـــم الـــنظر الى الخصخصة كسياسة اقتصادية يمكن الأخذ بها لمواجهـــة مجموعـــة من المشكلات والاختلالات ويحكمها مبادىء محـــددة مـــن أجـــل تحقيق مجموعة من الأهداف (كما رأينا) فهى تســـتلزم تحقيق مجموعة من الشروط السياسة والقانونية والادارية والاقتصادية والمالية– نعرض لها باختصار كما يلى.[١]

أ–الشروط السياسية:

وهـــذه تتمـــثل فـــى ضرورة توفير الاعتبارات السياسية الملائمـــة لإنجـــاح سياســـة الخصخصة من حيث الموقف المبدئى للحكومـــة والقضاء على البيروقراطية، وعدم ربطه بتحقيق الكفاءة الاقتصادية ومواجهة محاولات الفساد الادارى والاستفادة بأى شكل مـــن الخصخصـــة وذلك لا يتحقق الا من خلال ديمقراطية حقيقية

---

(1) د/ أحمـــد جمال الدين موسى: فنون تطبيق الخصخصة – مجلة البحوث القانونـــية والاقتصـــادية العـــدد الـــثانى عشر ١٩٩٢، كلية الحقوق جامعة المنصورة ص٤٥٦– ٥١٠وقد اعتمدنا على ذلك بصفة أساسية.

فعالة وتنظيم سياسى كفء وحقيقى، ومواجهة عامة وشاملة لظواهر الفساد الادارى والمالى والاقتصاد غير المشروع ونهب المال العام واستغلال النفوذ الشخصى والسياسى والأخذ بمبادىء العلانية والوضوح والصراحة والشفافية.

ب- الشروط القانونية

حيث أن الخصخصة تستلزم اقامة نظام قانونى وقضائى يعمل بطريقة جيدة وتأكيد حقوق الملكية واحترام الالتزامات التعاقدية – وهنا يجب التأكيد على ضرورة وضع الأطر القانونية والتشريعية للخصخصة، وخصوصاً وضع القواعد والإجراءات اللازمة لنقل الملكية العامة الى القطاع الخاص فى صورة قوانين ولوائح (قانون الخصخصة كما هو الحال فى فرنسا)، أى ضرورة وجود قانون واضح وصريح للخصخصة بواسطة الهيئات والأجهزة المختصة والمتخصصة.

جـ- الشروط الادارية:

وهى متعددة وفى غاية الأهمية مما ستوجب تحقيق الاصلاح الادارى وتشمل:

١- المرحلة التحضيرية للخصخصة: وهى ضرورية وحتمية لنجاح سياسة الخصخصة..وتتضمن:

- دراسة التنظيم الحالى للمنشآت العامة وامكانية تطويره بما يحقق تحسين أوضاع هذه المنشآت ورفع كفاءتها وإخضاعها كلما أمكن لقواعد السوق.
- تقدير كفاءة المسئولين والعاملين بالمنشآت العامة والعمل على تطوير مستويات أدائهم.
- تهيئة الرأى العام وتعبئته لصالح قضية الخصخصة من التعرف الحقيقى على الموقف الاقتصادى والمالى والقانونى على مؤسسات القطاع ورجال الأعمال الذين سيتقدمون للشراء.
- وضع استراتيجية واضحة لبرنامج الخصخصة الذى تستهدفه الحكومة وتحديد وسائل تحقيقها.
- تجميع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن النظام الاقتصادى الحالى وإمكانيات تطويره المستقبلى، وفرص نجاح سياسة الخصخصة والمعوقات التى قد تعترضها والقوى المؤيدة والمعارضة لها والمصالح الوطنية أو الاجتماعية التى يمكن أن تضار من عملية الخصخصة.
- تأثير الخصخصة على مستويات الأثمان والأجور والاستثمارات والخدمات التى تقدم للمستهلكين وخاصة محدودى الدخل.
- امكانيات القطاع الخاص المحلى ومدى قدرته على التجارب مع عملية الخصخصة.
- موقف الاستثمار الأجنبى ورأس المال الأجنبى، والدائنين الأجانب المحتمل من عملية الخصخصة.

- تحديــد المشروعات والأنشطة الاقتصادية التى سيشملها برنامج الخصخصـــة عن طريق تحديد معايير اختيار المشروعات التى سـيتم خصخصتها، وهل سيتم بيع هذه المشروعات بالكامل؟ أم يتم بيع جزء من أصولها؟ وما هى القواعد المحددة....الخ وغير ذلك من التساؤلات التى يجب تحديد الاجابة عنها مقدماً........

٢-تحديد الجهة المشرفة على تنفيذ عملية الخصخصة:

يتعيــن وجود جهاز مستقل عن الحكومة وعن القطاع العام (قطاع الأعمال العام) وأن يضم هذا الجهاز خبراء متخصصين فى المســائل الاقتصــادية والمالية والقانونية والمحاسبية،وعلى دراية بتجارب الخصخصة فى الدول الأخرى، ويكون لهذا الجهاز الدور الأساسى فى عملية الخصخصة، ويتم منحه اختصاصات تحقيق ذلك فى ظل وجود إشراف ورقابة من الأجهزة المختصة.

٣-الاعلان عن برنامج الخصخصة وترتيب أولويات هذا البرنامج:

حيث يتعين أن تكشف الحكومة صراحة وعلنا عن نيتها فى الأخــذ بسياسة الخصخصة وعن برنامج الخصخصة الذى تقترحه وأن تدعو كافة القوى السياسية الاقتصادية فى المجتمع لمناقشة هذه السياســة وذلــك الــبرنامج، ويحول ذلك دون اجراء عمليات غير مشروعة المصالح الخاصة على المصالح العامة.

٤-دراسة واعداد المشروعات التى يتضمنها برنامج الخصخصة:

يشـــمل ذلك الدارسة التفصيلية للمشروع المعد للخصخصة مـــن حيث تحديد دوره الاقتصادى، أهدافه، هيكله التنظيمى موقفه المالى، وطبيعة العاملين به، نوعية المستفيدين من خدماته، مستوى انتاجه الحالى، وتوقعات توسعه فى المستقبل، وتقدير مستوى أدائه الاقتصادى، وكفاءته المالية فى السنوات السابقة، كذلك ينبغى معرفه الالتزامات الحالية للمشروع تجاه شركاء الدولة من القطاع الخاص، وتجـــاه الدائنيـــن والمتعاقديـــن والموردـــين والعملاء ومعرفة هذه الالتزامات خطوة هامة لبيع المشروع أو إعادة هيكلته – وبعد ذلك يـــتم عمل تقدير أولى لقيمة أصول المشروع وتحديد أنسب أسلوب يمكن اتباعه فى خصخصتها (وسنعرض لذلك فى النقاط التالية).

رابعاً:- الشروط الاقتصادية:

من المتفق عليه أن الخصخصة مجرد أداة أو وسيلة لتحقيق مجموعـــة مـــن الأهداف الاقتصادية أهمها التشغيل الأكفأ للموارد الاقتصادية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية ولكى يتحقق ذلك يلزم الأخذ بمجموعة متكاملة من السياسات والاجراءات وهى تلك التى تحددت من قبل فى برنامج الاصلاح الاقتصادى.....وتشمل تحرير التجارة الخارجـــية وتشـــجيع القطاع الخاص والأخذ الكامل بقواعد وآليات السوق وتحرير الأثمان بالغاء الدعم وجعلها موازية للأثمان الدولية، والأخـــذ بسياسة مالية تؤدى الى القضاء على عجز الموازنة العامة

والأخذ بنظام الضريبة الموحدة، وضريبة المبيعات، وتطبيق سياسة نقديـــة تعمـــل علــــى تحرير سعر الصرف وتوحيده وتحرير سعر الفـــائدة، والحد من معدلات التضخم المرتفعة، وتقليص العجز فى المـــيزان الـــتجارى، وتقيـــيد وانقـــاص الانفاق الحكومى، وزيادة الايرادات الضريبة مع الحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية فى مجـــال السياســـة الضريبية وتوزيع الدخول وكذلك تشجيع الادخار والاستثمار بهدف رفع معدلات النمو، وضمان دعم واستمرار عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها الهدف الاستراتيجى للدولة والمجتمع.

خامساً: الشروط المالية:

أن المقصود بالنسبة للشروط المالية لانجاح سياسة وبرنامج الخصخصـــة تلـــك المـــتعلقة بسوق المال والاستثمار بصفة عامة، والبورصـــة بصـــفة خاصة، حتى يمكن أن تقوم بدور أساسى فى تـــداول الأسهم والسندات، ومن ثم فى بيع شركات ووحدات قطاع الأعمال العام، ولذلك فان البورصة وأن كانت ليست الطريق الوحيد لبـــيع المشروعات العامة الا أنها الطريق الطبيعى[1] والأكثر أهمية الا أنها تشتمل على أشكال عديدة لتحويل المشروع العام الى الملكية الخاصـــة، كذلـــك فان اللجوء الى البورصة يستلزم تحقيق شروط معينة كما أن هناك العديد من الوسائل والأساليب التى يمكن اللجوء

---

[1] د/ عبد الباسط وفا: بورصة الأوراق المالية المرجع السابق ذكره

الـــيها لتدعـــيم قدرة بورصة الأوراق المالية على امتصاص أسهم الشـــركات العامة المعروضة للبيع (وسوف نناقش ذلك فى أساليب الخصخصة).

كمـــا يتعين دراسة التغيير الذى سيحدث فى ايرادات الدولة (دخـــل وثـــروة الدولة) بسبب الخصخصة، كما يتعين كذلك تحديد طبـــيعة العلاقـــة المالـــية بيـــن ميزانية الدولة والمنشأة قبل وبعد الخصخصـــة هـــل يـــزيد أم وســـوف ينقص صافى تيار التدفقات الايجابـــية أو الســـلبية بيـــن الميزانية "الموازنة العامة" والمنشأة بعد الخصخصـــة؟ كذلـــك فان عمليات الخصخصة يترتب عليها نفقات هامـــة مـــن جانـــب الحكومـــة كتقديم اعانات للعاملين الذين سيتم الاستغناء عنهم، أو مستهلكى بعض السلع والخدمات أو تحمل جزء مـــن ديـــون والتزامات المشروعات العامة قبل خصخصتها وكذلك الـــنفقات الاداريـــة لعملية الخصخصة، ونفقات الدعاية والاعلان، ونفقـــات السمســـرة الـــتى تدفع للبنوك أو الوسطاء ونفقات الخبرة والمكاتـــب الاستشارية التى يتم الاستعانة بها......الخ ومن ثم فان برنامج الخصخصة الذى يستهدف تخفيف الاعباء المالية عن الدولة قد يحملها أعباء ونفقات كثيرة فى المدى القصير والمتوسط، ومن ثم يتعيـــن دراسهة وتقدير وتحديد تلك النفقات والأخذ فى الاعتبار ذلك كله.

سادساً: الشروط الاجتماعية:

تعد البطالة وتخفيض القوى العاملة فى المشروعات التى يتم خصخصتها من أهم المشاكل المترتبة على الخصخصة ومن ثم فان تفاقم البطالة يشكل حاجزاً سياسياً يدفع الكثير من الحكومات للتردد فــى تنفــيذ سياســة الخصخصة فهناك معارضة عمالية تواجه أى مساس بوظائف العاملين أو امتيازاتهم أو الضمانات التى تكفلها لهم القوانيــن المــنظمة لعلاقــات العمــل،ومن ثم يجب على برنامج الخصخصـــة أن يــأخذ فى الاعتبار ذلك عن طريق التفاوض مع العمـــال المضــارين والــنقابات العمالية والتوصل الى حلول لهذه المشــاكل، ونحــن نعــتقد أن هــذه المشكلات هى الأكثر خطورة وحساسيه لأثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسيه.

ونجــد أن أسلوب البيع للمشروعات التى سيتم خصخصتها يكون له أثره على العمالة فالاتجاه للبيع عن طريق طرح الأسهم لا يــؤدى بالضــرورة الــى تغيير أو ضاع العمالة حيث تنتقل ملكية المشــروع بأوضــاعه السابقة، أما البيع من خلال صفقات محددة لمســتثمرين من القطاع الخاص فانه يؤدى عادة الى تغيير كبير فى هــيكل العمالة وغالباً ما تلجأ الحكومات الى بعض الوسائل لمعالجة أثار مشكلة البطالة ومن بينها:[١]

---

[1] د/ أحمد جمال الدين: فنون تطبيق الخصخصة المرجع السابق ذكره ص ٥٠٩–ص٥١٠

- الاستعانة بالعاملين الذين تم الاستغناء عنهم فى شغل الوظائف الشاغرة فى المجالات المختلفة.
- اشتراط احتفاظ المالك الجديد بالعاملين فى المشروع فترة زمنية محددة، ثم تعويض العمال الذين يتم الاستغناء عنهم.
- اشتراط التزام المالك الجديد باعطاء أفضلية فى التوظيف للعمال المستغنى عنهم.
- تشجيع العاملين على التعاقد الاختيارى المبكر وتزويدهم برؤوس أموال مناسبة لبدء مشروعات فردية.
- تشجيع العاملين على المشاركة فى ملكية المشروعات المنقولة الى القطاع الخاص عن طريق منحهم أسهم مجانية أو بيعهم الأسهم بأثمان تفضيلية.
- تقرير الاحتفاظ للعاملين المسرحين بنفس أوضاعهم وامتيازاتهم فى نظم وصناديق التأمينات والمعاشات التى كانت سارية عليهم أثناء الخدمة.
- إعداد برامج حكومية لمساعدة العاملين المسرحين فى الحصول على وظائف بديلة واعادة تأهيلهم لاكتساب المهارات المطلوبة لشغل هذه الوظائف.
- انشاء صناديق اجتماعية تسهم فى تقديم الاعانات للعمال المسرحين وأسرهم لحين الحصول على وظائف جديدة أو خلال مدة زمنية معينة.

ويتعيــن على الحكومة أن تختار الوسيلة المناسبة لكل حالة من حــالات الخصخصـــة أو تقــوم بالمزج بين جميع هذه الوسائل أو بعضها.

المطلب الثانى

اجراءات وطرق البيع[1]

أولا: اجراءات البيع:

حرصت الحكومة فى تقديمها لبرنامج توسيع قاعدة الملكية واعادة الهيكلة وحوافز العاملين والادارة على بيان وتقديم مجموعة من القواعد والاجراءات المتعلقة بتنظيم وتنفيذ هذا البرنامج بغرض البيع والتى تتمثل فيما يلى:

أ-يتضمن البرنامج طرح أصول وأسهم عدد ٢٥ شركة على الأقل للبيع سنوياً وذلك حتى عام ١٩٩٦/١٩٩٧ ويقوم المكتب الفنى من أجل تحقيق ذلك بالعديد من المهام من بينها:

- معاونة الشركات القابضة فى اعداد برنامج البيع لجزء من محفظة استثماراتها سنوياً وعرض ما يتم على وزير قطاع الأعمال العام،

---

[1] المكتب الفنى – وزارة قطاع الأعمال العام: دليل الاجراءات، والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية واعادة الهيكلة وحوافز العاملين والادارة – فبراير ١٩٩٣.

– د/ حسام الصغير – بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين فى اطار برنامج الخصخصة دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٤، ص٦٦-٧٦.

- متابعة تنفيذ هذا البرنامج والتعرف على ما يحققه من انجازات ومـــا يواجـــه تنفـيذه من عقبات وعرض ما يتجمع من بيانات المتابعة على وزير قطاع الأعمال العام....الخ.
- توفير التيسيرات والتسهيلات التى قد يحتاج اليها التنفيذ لبرنامج توسيع مشاركة القطاع الخاص فى تملك الاستثمارات العامة.

ب-**يشمل ما يتم طرحه للبيع الأسهم** التى تملكها الشركات القابضة وتمثل نصيبها فى رؤوس أموال الشركات التابعة الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١(الشركات التى تملك الشركة القابضة جميع أسهمها أو التى يساهم فى رأسمالها القطاع الخاص) وتخرج الشركة التابعة من نطاق تطبيق القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١إذ ترتب على بيع الأسهم انخفاض نسبة مساهمة الشركة القابضة عن ٥١% مـــن رأس المـــال، ومن ثم تصبح خاضعة للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ الخـــاص بالشـــركات المساهمة، أو لقانون الاستثمار ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩.

جـ-**يشمل ما سيتم بيعه كذلك الأسهم** التى تملكها الشركات التابعة وتمـــثل نصـــيبها فى رؤوس أموال الشركات المشتركة الخاضعة لأحكـــام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أو القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩.

د-**كذلك يشمل ما سيعرض للبيع الأصول** التى تملكها الشركات التابعة ويمكن طرحها للبيع مثل المحال التجارية، خطوط الانتاج للفنادق أراضى الاستصلاح المملوكة للدولة والمشروعات الاقتصادية فى المحافظات والتى لم يتم بيعها بعد.

هـ- **يتم اختيار الشركات التى يضمها البرنامج** على أساس أن تعد الشركات القابضة سنوياً قائمة بالشركات التى ترى أنها مؤهلة للانضمام الى البرنامج والأسباب المبررة لاختيارها ثم تعرض هذه القوائم من خلال المكتب الفنى على وزير قطاع الأعمال العام لمراجعتها قبل العرض على مجالس الادارة والجمعيات العامة للشركات،وتعطى الأولوية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة التى تحقق أرباحاً وتعمل فى أسواق تسودها المنافسة بحيث يكون الاستثمار فى مجالات نشاطها ذا جدوى اقتصادية ويحقق فائضاً فى التدفقات النقدية.

ثانياً: طرق البيع:

إذا ما تم الأخذ فى الاعتبار الاجراءات السابقة لاختيار الشركات التى يتقرر عرضها للبيع وبعد الاتفاق على تقييم أصولها (وهذا ما سنراه فى النقطة التالية) فانه يتم عرضها للبيع من خلال عدة طرق تستهدف نقل الملكية الى القطاع الخاص لكل أو جزء من الأصول المملوكة لأحد الشركات المحددة فى البرنامج مما

يمكنه من استغلال هذه لأصول وتخرج بالتالى كما رأينا من نطاق تطبيق القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وأهم طرق البيع تتمثل فى:

أ-طـريقة البـيع المباشر: حيث تقوم الحكومة عن طريق المكتب الفـنى بتقيـيم أصول الشركة المراد بيعها أو أسهمها أو جزء منها وبيعها مباشرة لمستثمر رئيسى، أو مجموعة محددة من المستثمرين مـن القطـاع الخـاص طبقاً للأسعار والشروط المتفق عليها دون غـيرهم-وقد عرضت الحكومة [1] عدد ٦٤شركة فى الاتفاق الذى تم من خلال المرحلة الثالثة للاصلاح الاقتصادى والتى أبرمت فى أكتوبر ١٩٩٦ وحتى أكتوبر ١٩٩٨.

ب-بيع الأصول أو الأسهم من خلال المزايدة العامة والعلنية:

وتـتم الدعوة الى دخول المزايدة عدة مرات لاتاحة فرصة الاشتراك فى المزاد أمام أكبر عدد ممكن من راغبى الشراء ويسبق الاعـلان اعـداد نشـره تتضمن كافة المعلومات عن الأصول أو الشركة التى تطرح أسهمها للبيع ويجوز أن تكون مفتوحة لكل من يـرى فى نفسه القدره ويرغب فى التقدم كما يمكن أن تقتصر على قائمـة محدودة ومن تتوافر فيهم القدرة والخبرة...وقد يترك السعر مفـتوحاً للمتزايدين أو يحدد سعر أساسى ويترك المتقدمين المزايدة على السعر.

---

[1] راجع بيان ذلك فى ص٤٣-٤٥ من هذه المحاضرات

جـ-بيع الأصول أو الأسهم عن طريق الاكتتاب العام:

تهدف هذه الطريقة من طرق البيع الى توسيع نطاق الملكية وغالباً ما يتم طلب الاكتتاب العام عن طريق عرض شركة بالكامل، أو جزء من أصولها وأسهمها عن طريق بورصة الأوراق المالية، ويستلزم ذلك إعداد نشرة للدعوة للشراء تشتمل على بيانات عن نوع الأسهم المطروحة للبيع وسعر السهم ونشاط الشركة وأصولها المختلفة، والمشاكل التى تواجهها ويتحدد سعر بيع السهم ومواعيد البيع على أساس الدراسة التى أعدت بشأن التقييم وكيفية البيع، وتعد خطة بيع الأسهم بحيث يتم طرحها على أكبر عدد ممكن من المشترين عن أكبر عدد ممكن من المنافذ.

د- بيع الأصول أو الأسهم عن طريق الدعوة للتقدم بعروض الشراء:

تهدف هذه الطريقة فى بيع أسهم الشركات التى يتضمنها برنامج الخصخصة الى توسيع نطاق مشاركة الأفراد فى ملكية المشروعات، وقد تلجأ الحكومة من خلالها الى تحديد ملكية الأجانب للأسهم المطروحة أو وضع حد أقصى للملكية الفردية أو تشجيع ودعم شراء العاملين للأسهم المطروحة للبيع... وعادة ما يتم باعداد كراسة الشروط الخاصة بالبيع بواسطة المكتب الفنى، وتتضمن وصفاً تفصيليا للشركة التى يتم عرضها للبيع أو جزء منها وشروط قبول العرض واعتباره صالحاً للدراسة والتزامات

وحقوق صاحب العرض،وكذا مشروع عقد البيع ويتم تحديد تاريخ محدد لجلسة فض المظاريف، ثم تتولى اللجان الفنية تقييم العروض للمفاضـلة بينها. ويؤخذ فى الاعتبار خطة مقدم العطاء فى تطوير المشـروع وتنميـته وسـعر العرض ثم تشكل لجنة للتفاوض مع أصحاب العروض طبقاً لأولوية ترتيبها فى تحقيق الشروط السابقة، ولا يعتـبر عقـد البـيع نـافذاً الا باعتماده، من مجلس الادارة أو الجمعـية العامـة للشركة حسب الأحوال وفقاً لقواعد الاختصاص المقررة فى القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية.

هـ-بيع الأصول أو الاسهم للعاملين ورجال الادارة:

تعد من الطرق النادرة جداً للبيع - ومن بين اكثر من ٣٠٠ شـركة تـابعة لقطاع الأعمال العام حدد البرنامج فى مرحلته الثالثة (أكتوبر ١٩٩٦-١٩٩٨) عدد (٥) خمسة شركات فقط من شركات الـنقل يمكن عرض نسبة من أسهمها لكى يتملكها العاملين-وغالباً سـوف لا يـتم ذلك بالشكل الذى يتم عرضه فى الطرق الأخرى للبيع، وبصفة عامة لا تستخدم هذه الطريقة الا بالنسبة للمشروعات أو الشـركات صغيرة الحجم والتى تعانى من مشاكل مالية يصعب معهـا بـيعها للمسـتثمرين بطريق عرض الشراء أو الاكتتاب أو الصفقات الخاصة أى البيع المباشر ويرجع ذلك لضعف الامكانيات المالية للعاملين وصعوبة الالتجاء للسوق المالية لتمويل استثماراتهم

فى هذا المجال والصيغة الأكثر انتشاراً :لأسلوب [١] البيع للعاملين هــى أن تنشأ شركة قابضة يكتتب فى أسهمها المديرون والعاملون بالشــركة المعــدة للخصخصـــة ثــم تقوم الشركة القابضة بتملكها مســتخدمة فى ذلك رأسمالها والقروض المصرفية التى تتمكن من الحصــول علــيها وطــبقاً لمـــا تم بيعه من شركات أو أجزاء من شركات حتى نهاية عام ٢٠٠٢ فى اطار برنامج الخصخصة لم يتم البــيع للعامليــن سوى قدر محدود جداً من أسهم شركات صغيرة للعاملين لا تتجاوز قيمتها أكثر من ٢مليون جنيه.

و- طرق أخرى للمشاركة [١] ولا تعد من طريق البيع: وتشمل:

١- **المناقصـــة العامة:** حيث تطلب الدولة من القطاع الخاص القيام بأعمال محددة وفق شروط محددة ومبالغ متفق عليها بين الطرفين.

٢- **وعقــود الادارة:** حيث تمنح الدولة إحدى شركات القطاع الخـــاص عقداً لادارة شركة عامة أو نشاط اقتصادى وفقاً لشـــروط محـــددة وعـــادة مـــا تمنح هذه العقود لشركات متخصصـــة وذات خـــبرة (شركات الفنادق العالمية لادارة

---

[1] د/ أحمد جمال الدين موسى: المرجع السابق ذكره ص٥٣١.

[1] د/ مهدى اسماعيل الجزاف: الجوانب القانونية للخصخصة، مجلة الحقوق مجلــس النشر العلمى – جامعة الكويت السنه ال ١٩العدد ٤ ديسمبر ١٩٩٥ ص٣٠١-٣٠٢.

المنشـــأت الســـياحية) أو تكـــون محددة بفترة زمنية قابلة للتجديد.

٣- **عقود التأجير:** حيث تتعاقد الدولة مع القطاع الخاص على ايجـــار شركة أو نشاط اقتصادى مقابل مبلغ محدد ومتفق علـــيه بيـــن الطرفين ويقوم القطاع الخاص باستغلال هذه الشركة أو النشاط الاقتصادى لتقديم خدمة ما أو انتاج سلعة وبيعها ويحصل على جميع الايرادات التى يحققها.

٤- **عقـــود الامتـــياز:** حيـــث تتعاقد الدولة مع القطاع الخاص تمـــنحه بناء على ذلك امتياز تشغيل وادارة مرفق معين أو نشـــاط اقتصادى معين مثل الموانى أو الطرق السريعة أو المطارات أو فى قطاعات التنقيب "البترول وخلافه" أو فى قطاع الكهرباء أو الطرق البحرية...الخ وذلك طبقاً لشروط محـــددة مـــن حيـــث التشغيل والايرادات..الخ ويطبق هذا الأســـلوب لتطوير وبناء المشروعات الضخمة وقد يتم منح الامتياز لمستثمرين أو شركات وطنية أو أجنبية.

٥- **عقـــود المشـــاركة فى رأس المال:** حيث تتعاقد الدولة مع القطـــاع الخاص للاستثمار فى نشاط اقتصادى جديد وذلك بنسب ملكية وشروط متفق عليها بين الطرفين.

نجد بالنسبة لهذه الطرق جميعها فالأمر لا يتعلق بالبيع ومن ثـــم لسنا أمام خصخصة كاملة – ولكن كل هذه الصور تؤدى الى تشـــجيع القطـــاع الخاص ومشاركته سواء بالإدارة أو التشغيل أو

الانتاج أو التسويق والأهداف المعلنة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ شملت ذلك كله – ومن ثم فنحن أمام الخصخصة بالمشاركة – ولكن برنامج الحكومة لم يتضمن ذلك وإنما تم عرض البيع بمعظم الطرق الخمسة الأولى سواء كان عن طريق البيع المباشر "صفقات خاصة" أو عـــن طريق المزايدة العامة أو عن طريق النقد بعروض الشراء ويمثل ذلك الصورة الغالبة حتى الآن وأخيراً البيع العاملين – وذلك فى أضيق الحدود ولم يتحقق حتى الأن.

المطلب الثالث

كيفية تقييم أصول ومكونات شركات قطاع الأعمال العام

يمـــثل ذلك أهمية كبرى فى عملية الخصخصة والتى يترتـــب عليها نقل ملكية أصول وأسهم شركات قطاع الأعمال العام الى القطاع الخاص وذلك يستلزم ضرورة التوصل الى أسس عادلة وضـــوابط محددة لتحديد قيمة هذه الأصول بما يحقق مصالح جميع الأطراف: الدولة كممثلة لملكية شركات قطاع الأعمال العام (نيابة عن المجتمع)،والمشترين ويتعين أن يتم ذلك فى ظل قواعد قانونية واقتصـــادية ومحاســـبية يتعارف عليها الجميع وتعلن بشكل صريح أمـــام المجـــتمع لمواجهـــة أية محاولات للاستفادة وعقد الصفقات لتحقيق مصالح بعض الأطراف،ومن ثم فان التقييم الحقيقى لأصول ومكونـــات شـــركات قطـــاع الأعمـــال العام يحقق مصالح جميع الأطـــراف فـــى عملـــية الخصخصـــة، المجـــتمع فى شكل الدولة والشـــركات القابضـــة/القطاع الخاص والمستثمرين وتشجيع عملية الاســـتثمار وتحقيق جميع الأهداف التى يبتغى المشرع تحقيقها مما يؤدى الى رفع الكفاءة الاقتصادية وتشغيل الموارد ورفع مستويات الانـــتاج والانتاجـــية، وسنقدم الطرق المختلفة للتقييم، ثم ما أخذ به القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.......

أولاً: الطرق المختلفة للتقييم.(١)

هناك عدة طرق لتقييم أصول ومكونات شركات قطاع الأعمال العام التى سيتم عرضها للبيع من خلال برنامج الحكومة – وتشمل القيمة الدفترية قيمة التكلفة المعدلة، قيمة الفرصة البديلة، القيمة السوقية وسنعرض لهذه الطرق على النحو التالى:-.

أ-**التقييم الدفترى للأصول:** طبقاً لهذه الطريقة يتم تحديد قيمة صول والمكونات حيث تحدد قيمة أصول ومكونات الشركة التى سيتم عرضها للبيع أو جزء منها طبقاً للقيمة الدفترية الواردة فى دفاتر وسجلات الشركة وهذه الطريقة تتميز بالبساطة والسهولة، ولكن لا يمكن أن تعكس القيمة الحقيقية للأصول والموجودات والتى تتغير نتيجة المتغيرات الاقتصادية المختلفة وخاصة تلك المتعلقة بالقوة الشرائية للنقود وما حققته الشركة من مركز اقتصادى ومالى وتوسعات وشهرة واسم تجاريين فى فترة زمنية طويلة أو متوسطة (لا تقل عن ٢٥ عام بأى حال).

ب-**التقييم طبقاً للتكلفة المعدلة:** طبقاً لهذه الطريقة يتم تحديد قيمة أصول ومكونات الشركة المعروضة للبيع على أساس القيمة

---

(١) الاداء الاقتصادى الأمثل القطاع الأعمال العام المصرى فى ظل قواعد وآليات السوق رسالة دكتوراه مقدمة من د/عادل السيد مرزوق – جامعة الاسكندرية -يونيو ١٩٩٦ ص٢٠٤-ص٢١٠ وقد اشتركنا فى لجنة الحكم ومناقشة هذه الرسالة.

الدفترية للأصول ثم مراعاة التغيير فى القوة الشرائية أى أخذ معــدلات التضـــخم فـــى الاعتــبار باستخدام الأرقام القياسية المختلفة فى هذا الخصوص كذلك مراعاة الانخفاض فى قيمة الجنيه المصرى عند تقييم الأصول التى تم شرائها من الخارج بـــالعملات الأجنبية، وهذه الطريقة هى الأخرى لا تؤدى الى التوصل الى القيمة الحقيقية للأصول فى وقت البيع وبالتالى لا يمكن استخدامها كأساس للبيع والتصرف بنقل الملكية.

جــــ-التقيــيم طبقاً لقيمة الفرصة البديلة: طبقاً لهذه الطريقة من طــرق التقيــيم يتم تقييم أى تحديد أصول أو مكونات وأسهم الشركات التى يتم الاتفاق على عرضها للبيع من خلال برنامج الخصخصــة، علـــى أساس قيمة ونفقة انشاء وتكوين شركة مماثلة تماماً للشركة التى سيتم بيعها أى يتحدد ثمن البيع على أســاس أن المســتثمر أو مجموعة المستثمرين الذين يطلبون الشــراء سوف يدفعون القيمة المساوية لهذه الشركة، فيما لو أقبلوا على تأسيس شركة تقوم بذات النشاط فى ذات المكان – ومن ثم تدخل عناصر التقدير لتحديد قيمة الأراضى والمبانى والآلات والعــنابر وبقية الأصول وقيمة الشهرة التجارية التى اكتسبتها هذه الشركة – مع الأخذ فى الاعتبار معدلات الربحية وامكانــيات التوسع فى المستقبل والمشكلات التى تعانى منها الشــركة – ولا شك أن هذه الطريقة فى التقييم تعكس الى حد كبــير القيمة الحقيقية للشركة التى يتم بيعها ولكنها تحتاج الى

دراسات دقيقة كما لا يقبل عليها المستثمرين الذين يرغبون فى الشـراء لتحقـيق عوائـد وأربـاح مستقبلية ومن ثم يعدون تقديـراتهم علـى شراء الشركات المعروضة للبيع على أسس معقولة فى نظرهم وتعكس الموقف الحالى للشركة.

د- **التقييم طبقاً للقيمة السوقية:** طبقاً لهذه الطريقة يتم تحديد قيمة أصول ومكونات وأسهم الشركة المعروضـة للبـيع ومؤشـرات الربحية الحالية والمستقبلية والتوسـعات الـتى يمكـن أن تحدث وما تكون للشركة من أسم تجـارى (الشـهرة التجارية) طبقاً لما هو سائد فى السوق من قيمة وأثمان لهذه المكونات والأصول، ويمكن أن يتم الاستعانة بسـوق الأوراق المالـية لتحديد القيمة السوقية لأسهم الشركة المعروضـة للبـيع - وهذا يستلزم من الشركة القابضة تهيئة الأوضاع المالية والاقتصادية والانتاجية للشركة قبل عرضها للبـيع عن طريق الحرص على رفع معدلات الاداء والكفاءة الاقتصـادية والاستخدام والتشغيل الكامل للموارد، مما ينعكس فـى رفـع معدلات الانتاج والانتاجية، وتحقيق التوازن المالى ويترتـب علـى ذلك كله زيادة معدلات الربحية ومن ثم نمو وتوسـع الشـركة.....ويـؤدى ذلك الى رفع القيمة السوقية للشركة.

فـاذا ما تم عرض الشركة للبيع بعد تحقيق هذه المتطلبات فـان ذلك سيؤدى الى رفع القيمة السوقية لمكوناتها وأسهمها ونحن

نعتقد أن هذه الطريقة هى الأكثر ملائمة وعدالة لتحديد قيمة أصول ومكونـــات شركات قطاع الأعمال العام والتى يتم عرضها للبيع من خـــلال برنامج البيع أو توسيع الملكية، فهى تضمن تحقيق مصلحة كافــة الأطراف وحماية حقوقهم سواء المستثمرين أو المشترين أو الدولـــة كممـــثلة للمجتمع وكل من العمال والمستهلكين مع الحرص علـــى تحقيق ذلك فى اطار من الصراحة والمكاشفة والشفافية يعلم من خلالها الجميع بالموقف الحقيقى لعملية البيع ويتم تحديد الاجابة الحقيقـــية للتساؤلات المتعلقة بمعاييراختيار الشركات المرشحة للبيع وتحديد النسب المطروحة للبيع وأسس تقييم الأصول التى يتم بيعها، ومـــن يقوم بالتقييم والرقابة اللازمة على ذلك كله وحق الجميع فى معـــرفة كـــل الحقائق فى صراحة وديموقراطية، فضلاً عن تحديد التوقيت السليم للبيع بعد تهيئة أوضاع الشركة المقترح بيعها وتحديد أسلوب وشروط البيع ولمن يتم البيع والتساؤل الأن ما هو الأساس الذى يتم الأخذ به فعلاً فى تقييم الأصول؟

هـــ-تقيـــيم أصـــول وأســـهم الشـــركات المطروحة للبيع بواسطة البرنامـــج:[١]

مـــا يجـــرى علـــيه العمل الفعلى بالنسبة لتقييم أصول وأسهم الشركات الواردة فى برنامج البيع أو الخصخصة هو أن الأصل فى

---

(1) وزيـــر قطـــاع الأعمال العام: المكتب الفنى – دليل الاجراءات لبرنامج توسيع الملكية – السابق الاشارة اليه ص ١٩-٢٠.

أن هــذا التقيــيم يتم بواسطة الشركات الفنى لوزير قطاع الأعمال العــام والــذى يعــتمد أساساً فى هذا التقييم بمكاتب وبيوت الخبرة الاستشــارية المتخصصة المصرية والأجنبية حيث يتم ترشيح عدد منها فى كل عملية من عمليات التقييم وتوجيه خطاب دعوة لها من الشركة القابضة للاشتراك فى مناقصة وتقدم العروض وفقاً للنموذج الذى أعده المكتب الفنى، ويرفق بخطاب الدعوة البيانات الأولية عن الشــركة أو الأصول المراد تقييمها وتحديد موعد ومكان الاجتماع للمناقشة والرد على التساؤلات بشأن أسلوب وخطة التقييم.

ثــم تقدم مكاتب وبيت الخبرة التى دخلت المناقصة عروضها ويــتم المفاضــلة بينها لاختيار المكتب أو بيت الخبرة الذى يتولى التقيــيم ويتم توقيع عقد الخبرة الفنية معه بواسطة الشركة القابضة، وهــى الحــالات الــتى يتم فيها تمويل عقد الخبرة الفنية من إحدى هيــئات التمويل الدولية – وذلك إذا لم تشترط منحه التقييم المقدمة مــن هذه الهيئات إسناد عملية التقييم لمكاتب خبرة محددة (وهذا ما يحــدث فى الغالب) يتم ارسال نسخة من مشروع العقد قبل توقيعه الى هذه الهيئة لتخصيص التمويل المطلوب له.

أخــيراً يعــد مكتــب الخــبرة تقريراً يتضمن التقييم الشامل للأوضــاع الماليــة والفنــية والتسويقية وأوضاع الانتاج والعمالة بالشــركة المقترح عرض أصولها وأسهمها للبيع ويتم مراجعة هذا التقيــيم بواسطة الشركة القابضة لاعتماده ويجوز للشركة أن تطلب

مــن جهــة أخرى (الجهاز المركزى للمحاسبات أوغيره) مراجعة التقييم الذى قام به بيت الخبرة واقتراح ما يراه من تعديل عليه كما يجــوز لمجلــس الادارة الموافقة على التقييم أو تعديله – ويتضمن التقرير الذى يعده بيت الخبرة برنامجاً يحدد الوسائل المناسبة للبيع والجــدول الزمــنى الملائم لطرح الاستثمارات فى السوق ويمكن تلخــيص عملــية التقييم التى تتم تحت إشراف المكتب الفنى لوزير قطــاع الأعمال العام وبمعرفة وعلم الشركة القابضة فى الخطوات التالية:

- تجــرى مناقصـــة بيــن مكاتـــب الخبرة المتخصصة فى تقييم الصـــناعة الـــتى تتـــبعها الشركة المقترح عرضها للبيع وتتخذ الاجـــراءات اللازمة حتى يتم تقديم تقرير شامل بهذا التقييم من مكتب الخبرة المختص.
- يـــتم عـــرض الـــتقرير علـــى جهة ثالثة غالباً ما تكون الجهاز المركـــزى الحاســـبات وفى حالة رفضه يتعين أن يعيد مكتب الخبرة المختار التقييم الذى أجره مرة أخرى.
- يعـــرض التقيـــيم على الشركة القابضة للموافقة عليه وله حق التعديل أو الرفض.
- يعرض التقييم على المكتب الفنى – ثم غالباً ما يعرض – على لجـــنة ثلاثـــية مشكلة من المكتب الفنى والبورصة وهيئة سوق المـــال الـــتى لهـــا أن تقترح السعر الذى سيطرح به السهم أو الأصل للبيع والتاريخ الذى سيجرى فيه ذلك الطرح.

- التأكيد على ضرورة إعادة هيكلة الشركات الخاسرة التى يتقرر طرح أسهمها أو أصولها للبيع حتى لا تحدث خسارة كبيرة عند بيعها.

المطلب الرابع

عملية البيع واستثمارات واستخدامات حصيلته لمن يتم البيع – وحصيلة البيع وكيفية وطرق التصرف فيها

رأينا فى مسألة تقييم أصول ومكونات وأسهم شركات قطاع الأعمـــال العام عدم وجود طريقة محددة للتقييم وانما يتم الاستعانة بمكاتب الخبرة المختصة فى هذا الشأن "مصرية وأجنبية"....

ولـــيس أمامنا أسس واضحة ومحددة لهذا التقييم وهذا الأمر فـــى غايـــة الأهمـــية والخطـــورة ولا بد أن يكون معروفاً للجميع وخصوصـــاً الـــرأى العـــام ومكوناتـــه ســـواء العاملين ونقاباتهم والتنظيمات الشعبية والسياسية، والمختصين بالدراسات الاقتصادية والقانونية، الأسس التى يتم طبقاً لها هذا التقييم وأن يعرض ذلك فى صـــراحة ووضوح حتى يتحقق مصالح جميع الأطراف ومن بينهم مجموعة المستثمرين الذين سيقبلون على الشراء أو كل من يستطيع أن يـــتعامل مع بورصة الأوراق المالية ويقرر شراء مجموعة من الأســـهم المعروضـــة للبـــيع..وقد ناقشنا ذلك بالتفصيل عند تناول شروط الخصخصة.

تقـــول ذلـــك لأن الأرقام التى يتم عرضها بين وقت وآخر متعارضـــة ولا يـــتم تقديـــم الأسس التى سيتم الاستناد اليها- فقد صـــدرت تصريحات لوزير قطاع الأعمال العام بأن القيمة الدفترية

لأصـــول ومكونات شركات قطاع الأعمال العام تبلغ ٨٨مليار جنيه وأن ديونـــه فـــى حدود ٧٢ مليار جنيه بينما أشارت تقارير أخرى حكومـــية بـــتحديد القيمة السوقية بـــ٣٠٠ مليار جنيه بل أن مجلة الايكونومســـت البريطانية قدرت قيمته ما بين ٣٠٠الى ٤٠٠مليار دولار بـــل أن بعـــض التقديرات قدرت قيمة أصول شركات قطاع الأعمـــال العـــام بمـــا يقـــرب مـــن ٥٠٠مليا دولار حسب بعض التقديـــرات[١] وسنعرض فى هذا المطلب النقاط التاليه:

١-لمن يتم البيع لهم ٢- البيع للأجانب

٣- ما هو الوضع بعد البيع

٤-حصيلة البيع وكيفية وطرق التصرف فيها..

أولاً-بالنسبة لمن يتم البيع لهم:

رأيـــنا أن البيع قد تم حتى نهاية عام ٢٠٠٢ من خلال عدة طـــرق سواء عن طريق عروض الشراء أو الصفقات الخاصة أو طـــرح الأســـهم فى بورصة الأوراق المالية أو تخصيص نسبة من الأســـهم لتملـــيك العاملين، هذا- ولا توجد البيانات التفصيلية التى تحـــدد عدد الشركات التى تم بيعها ونسبة الأصول المباعة وطريقة البيع ولمن تم هذا البيع ولكن يتضح لنا من متابعة التقارير التى يتم نشـــرها أن البـــيع يـــتم بصـــفة أساسية لمستثمر رئيسى من خلال

---

[١] د/ محمـــود وهـــبه: الرأسمالية المصرية الحديثة وبيع الشركات للأجانب المكتب للأجانب المكتبة الأكاديمية، القاهرة ١٩٩٤ ص٦٧-٦٩

عروض الشراء والصفقات الخاصة ولكن من قام بالشراء ووضعية الشركات من حيث الكفاءة الاقتصادية والانتاجية والتشغيل والعمالة فلا توجد آية بيانات أو تقارير متابعة وانما مجرد بيانات إجمالية لما تم التصرف فيه بالبيع من شركات تصدر عن وزارة قطاع الأعمال العام.

وتشير التقارير الموجودة [١] وخصوصاً دليل توسيع الملكية المقـــدم من المكتب الفنى فى فبراير ١٩٩٦ واتفاق المرحلة الثانية الـــذى تم التوصل اليه فى أكتوبر ١٩٩٦ (١٩٩٦-١٩٩٨) الى أن الشـــركات التى تمت خصخصتها كلياً أو جزئياً حوالى ٦٠ شركة تـــبلغ قيمتها ما يزيد قليلاً عن ٨,٥مليار جنيه وأعلنت الحكومة فى فبراير ١٩٩٧ عن استكمال طرح أسهم فى ٤٢شركة بالاضافة الى طـــرح حصص جديدة من الأسهم فى٢١ الشركة أخرى وكان من المـــتوقع طبقاً للمرحلة الثانية للخصخصة والذى سيتضمن ضرورة بيع ٩١ شركة فى خلال عامى ١٩٩٧، ١٩٩٨ على أساس.

- ٤٠% من أسهم ٩ شركات
- ٩٠% من أسهم ١٨ شركة

---

[١] الـــتقارير الصـــادرة من المكتب الفنى لوزير قطاع الأعمال العام والتى تنشـــر فـــى النشرة الاقتصادية بالنبك الأهلى ١٩٩٦ أو البنك المركزى وفى مجلـــة الأهرام الاقتصادية وفى الصحف اليومية الأهرام فى الفترة من يناير حتى مارس ١٩٩٧- ثم من عام ١٩٩٨ وحتى عام ٢٠٠١.

- مستثمر رئيس لعدد ٦٤ شركة.
-خصخصة البنوك المشتركة (عدد ٢٠بنك) +بنك قطاع عام
- خصخصة أكثر من شركة تأمين.

هـذا ولا توجد أية بيانات سواء فيما يتعلق بالـ ٦٠شركة التى تم خصخصـتها (بيعها) كلياً أو جزئياً حتى فبراير ١٩٩٧ والتى بلغت قيمـتها مـا يزيد عن ٨,٥ مليار جنيه أو عدد الـ ٩١شركة التى سوف يتم بيعها كلياً أو جزئياً فى عامى ١٩٩٧، ١٩٩٨ فلم يتسنى لـنا معـرفة قيمة كل شركة تم بيعها كلياً أو جزئياً والأساس الذى طبقاً له تحددت هذه القيمة حيث لم تنشر أية بيانات محددة ، فضلا عـن أنه من الواضح حتى الأن أن عملية التقييم لأصول ومكونات الشركات التى تم بيعها قامت بها فى الغالب مكاتب الخبرة الأجنبية وبالنسـبة لأسلوب البيع الذى تم تطبيقه فعلا فقد بدأت الحكومة عن طـريق فحـص عروض الشراء المقدمة والبيع عن طريق المزاد والتركـيز على البيع لمستثمر رئيسى ومحدد وذلك حتى نهاية عام ١٩٩٤ حيـث تـم بيع عدد ٣شركات (البيبسى كولا والكولا كولا والمـراجل الـبخارية) وفى مقابل ذلك تم عرض أسهم ١٦ شركة للبـيع عن طريق البورصة، ثم استمرت الحكومة فى الاعتماد على البـيع عن طريق طرح أسهم الشركات المقترح بيعها فى البورصة بحيث لا تقل النسبة المعروضة للبيع من أسهم كل شركة عن ٤٠% ولاتـزيد عـن ٥١% مـن اجمـالى أسهم الشركة – وبلغت عدد الشركات التى طبق عليها هذا الأسلوب عدد ٤٦ شركة.

غير أن الحكومة لجأت مرة أخرى الى تفضيل البيع لمستثمر رئيسي محدد واتضح ذلك من خلال برنامج الحكومة والذى أعلنته فى فبراير ١٩٩٥ وفبراير ١٩٩٦ حيث يتم عرض شرائح محددة بنسب محددة من أسهم عدد ٤٦ شركة البعض منها يعرض لأول مرة للبيع من خلال البورصة والبعض الأخر يشمل نسب أخرى من أسهم الشركات التى سبق عرضها للبيع فى البورصة (المجموعة الأولى والمجموعة الثانية). بينما تم تخصيص ثلاث مجموعات للبيع بالكامل لمستثمرين رئيسيين وهى تتكون من عدد ١٤ شركة خاسرة(المجموعة الثالثة) وعدد ٥٠٠ فرع للتجارة الداخلية (المجموعة الرابعة) وعدد ٣٧فندق وشركة سياحة (المجموعة الخامسة[١]) ومما يؤكد ذلك أن برنامج الحكومة للخصخصة فى عامى ١٩٩٧، ١٩٩٨ والذى تم التوصل اليه من خلال الاتفاق المبرم مع صندوق النقد الدولى وتضمنه خطاب النوايا الصادر فى أكتوبر ١٩٩٦ والذى سبق تناوله يشمل ضرورة بيع ٩١ شركة حتى نهاية عام ١٩٩٨ ويتضمن نسبة ٤٠% من أسهم عدد ٩شركات ٩٠% من أسهم ١٨شركة، وعدد ٦٤ لمستثمر رئيسي محدد.

---

[1] د/ عبد الباسط وفا- المرجع السابق ذكرهو الملاحق الاحصائية المرفقة برسالته للدكتوراه (١٩٩٦) والتى تضمنت الشركات التى خصخصتها حتى نهاية ١٩٩٥ وبرنامج الحكومة المقدم فى ١٩٩٦/٢/٢٧.

مـــا يمكن استنتاجه مما سبق فى ظل عدم وجود البيانات أن البـــيع ثـــم بالنسبة لعدد ٦٠شركة تم خصخصتها أو عدد ٩١شركة سيتم خصخصتها حتى نهاية عام ١٩٩٨ الى مستثمر رئيسى محدد فى الغالب،وبنسبة أقل من خلال عرض نسب محددة من أسهم هذه الشركات فى البورصة ويترتب على ذلك الأسلوب لمن يتم البيع لهم أن نســـبة قليلة تعرض للاكتتاب العام فى بورصة الأوراق المالية بيـــنما يتم بيع الجزء الأكبر لمستثمرين رئيسيين محددين وهنا يثور التساؤل هل يؤدى ذلك الى توسيع الملكية؟ بالتأكيد فان ذلك يتناقص مـــع هـــدف برنامج توسيع الملكية المقدم من الحكومة والذى يعتمد بصفة أساسية على طرح نسبة كبيرة فى البورصة مما يترتب عليه اشتراك إعداد كبيرة من المساهمين وضمان وجود تأييد شعبى لهذا البرنامج (الرأسمالية الشعبية) فضلاً عن توافر الصراحة والوضوح والشـــفافية ومعـــرفة معلومـــات أكثر دقة عن كل شركة وكل ذلك يضـــمن رقابة مستمرة للبرنامج وتحقيق فعلى لتوسيع الملكية وهذا مـــع الأخـــذ فـــى الاعتبار دقة الضوابط والقواعد التى تحكم عمل البورصة وتفادى وجود مضاربات غير حقيقية ولا شك أن ذلك يتم تنظيمه من خلال قانون سوق المال (رقم ٩٥لسنة ١٩٩٢).

كذلك يترتب على أن من يتم البيع لهم بصفة أساسية هم فى الغالب مستثمرين رئيسيين ومحددين فان ذلك يطرح تساؤلاً محدداً عن من هم هؤلاء المستثمرين؟ مصريين أم عرب أم أجانب؟......

وكيف يتم التصرف فى الشركة بعد أن يتسلمها هذا المستثمر؟......

وسنقتصر على مناقشة موضوعين هما: من هؤلاء المستثمرين والبيع للأجانب وما هو الوضع بعد البيع؟

من هؤلاء المستثمرين؟

كما ذكرنا لا نعرف من قام بالشراء أو لمن تم البيع لهم على وجه التحديد؟ سواء فيما يتعلق بشراء النسبة الغالبة من الأسهم بحيث تكون ملكيته مؤثرة (٢٥% فأكثر من ملكية أسهم الشركة) والأكثر أهمية المستثمر الرئيسى؟ شخصيته ومركزه المالى ونشاطه الرئيسى وكيف يديره وثرواته وكيف تحققت وعلاقاته الاقتصادية الداخلية والخارجية تعاملاته مع الجهاز المصرفى وهيئة الاستثمار وهيئة سوق المال والأجهزة الضريبية والخدمية بالدولة وهل هناك تقارير بشأن نشاطه من الأجهزة الرقابية المختلفة (الاقتصادية والمحاسبية خصوصاً) وموقفه القضائى وخصوصاً القضايا التجارية والضريبية وغيرها – ليس الهدف من ذلك كله التقليل من حريته الكاملة فى التصرف والاستغلال والادارة لما يملك أو المبادرة الاقتصادية فى انشاء المشروعات والاستثمار- فذلك أمر تكفله القوانين الاقتصادية ولكن الهدف أن يعرف الرأى العام والمجتمع بأكمله موقف هؤلاء المستثمرين حتى يطمئن أن ثروات المجتمع سيتم صيانتها وتنميتها وتطويرها وهذا يحقق مصلحة هؤلاء المشترين أنفسهم.

أن هــذا الأمر أكثر أهمية وتأثيراً من انشاء شركة تجارية جديــدة.....وخصوصاً شركة الأموال والتى يجب شهرها واعلانها وتحديــد النشاط الرئيسى والمؤسسين ورأس المال المصدر ورأس المــال الفعلــى..الخ ومن ثم اليس من الا وجب والأولى أن نعرف جميعاً حقيقة المشترين لشركات قطاع الأعمال العام والتى كانت ولا زالــت جزءا من ثروات المجتمع وهناك تساؤل أكثر ــــــ أهمية وهو عن هؤلاء المشترين وتحديد الأجانب مما يستلزم مناقشة ذلك.

ثانياً: البيع للأجانب:[1]

نجد أن ما ورد فى البرنامج بخصوص البيع للأجانب يتمثل فــى عبارة عامة واحدة غير محددة وهى: "أن تتاح الفرصة الكاملة فــى الشــراء دون اخــلال بالقيود القانونية المفروضة على ملكية الأجانب" وما يمكن ترتيبه على هذه العبارة يتمثل فيما يلى:

- الاجــازة الكاملــة لتملك الأجانب من حيث المبدأ ومن ثم التقدم لشــراء الشــركات الــتى يتم عرضها للبيع كلياً من الأصول والمكونات.
- عــدم وضــع حد أقصى لملكية الأجانب أى أن البرنامج أجاز إمكانية بيع الشركات بالكامل للمستثمرين أو المشترين الأجانب.
- فــيما يتعلق بعبارة دون اخلال بالقيود القانونية المفروضة على ملكــية الأجانــب حــتى صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ (استثمار رأس المال العربى والأجنبى) والذى أجاز هذه الملكية ولكن قيدها الى درجة كبيرة من حيث نوع هذه الملكية ونسبتها ثــم جاء قانون الاستثمار رقم ٢٣٠لسنة ١٩٨٩ لكى يخفف الى درجــة كبــيرة من هذه القيود ويربطها باعتبارات استراتيجية

---

[1] المجلــة المصــرية للتنمية والتخطيط دائرة حوار الخصخصة والاصلاح الاقتصادى بمصر المرجع السابق ذكر ص ٢٠٢-٢١٢

- د/ عبد الباسط وفا المرجع السابق ذكر ص ٢٧٣ – ٢٧٤.
- د/ محمــود وهــبه: الرأسمالية المصرية بيع الشركات للأجانب المرجع السابق ذكره ص٣٤- ٣٩.

وأمنـــية ثـــم جاءت اتفاقية الجات الأخيرة التى أقرت فى ابريل ١٩٩٤ بالمغـــرب وترتـــب عليها انشاء منظمة التجارة العالمية فـــيما يتعلق بالجوانب التجارية المتعلقة بالاستثمار الأجنبى لكى يـــزيل أيـــة قيود يتعلق بالاستثمار الأجنبى وملكيته – وقد جاء التأكـــيد علـــى ذلـــك كله فى قانون الاستثمار الموحد (حوافز الاستثمار) الذى يتم عرضه على مجلس الشعب وتم وإقراره فى أواخر عام ١٩٩٧.

مقتضى ما سبق أن امكانية تملك الأجانب عن طريق الشراء والـــذى يجـــيز شراء شركات بالكامل أصبح أمراً واضحاً ويطبق بـــالفعل وهـــناك مجموعة من التساؤلات التى تثور ويترتب عليها بالقطع مجموعة من الأثار وتتمثل فيما يلى:

- إمكانـــية سيطرة رأس المال الأجنبي على صناعات ونشاطات معيـــنة ممـــا قـــد يمـــنحها مركـــزاً احتكارى وتأثير ذلك على الصـــناعات المنافســـة وخصوصاً إذا ما كان المشترى الأجنبى يمثل شركة احتكارية دولية (شركة متعددة الجنسية).
- الآثـــار الاقتصـــادية والاجتماعية المترتبة على ملكية الأجانب سواء فيما يتعلق بالعمالة والاستغناء عن قدر كبير منها أو على الأثمان التى سيتم بها بيع المنتجات فى الداخل أو الحصول على قـــدر كبير من الفائض الاقتصادى (فى شكل أرباح) المنتج فى الداخـــل وتحويلـــه الى الخارج وأثر ذلك على امكانيات التوسع

الاســتثمارى فى الداخل وفائض ميزان المدفوعات والمديونية الخارجية.

- أخــيراً ما يمكن أن ينجم عن جملة الآثار السابقة على المجتمع بأكملــه -اســتقلاله الاقتصادى والسياسى فمن المؤكد أن ذلك ســيزيد مــن درجــة التبعية الاقتصادية واعتماد المجتمع على الخــارج ويــؤدى الى الخضوع لتوجهات رأس المال الأجنبى والــذى بدون شك سوف يتجه الى نواحى النشاط المولد لأرباح أكــثر وسرعة دوران رأس المال مهملاً الاعتبارات الاجتماعية وتطويــر الخدمــات الأساســية بل أكثر من ذلك سوف يطلب مجموعة من التعديلات التشريعية والتنظيمية والتى قد تصل الى درجة التدخل والاستفادة من الاعفاءات الضريبية وأجور العمل الرخيصــة وعــدم وجود عوائق سواء فيما يتعلق بدور حقيقى للتنظــيمات المجــتمع .....الخ[١] العمالية أو اجراءات حافظة بشكل حاسم للبيئة وحماية.
- مــن المنطقى أن يكون لمجمل الآثار السابقة انعكاسات سياسية بالغــة الأثــر والخطورة فمن جهة أن عملية تخلى الدولة عن ركــيزة أساسية كانت تعتمد عليها وهى شركات القطاع العام، ويلــى ذلــك الهيئات الاقتصادية العامة (البنوك وهيئات عامة)

---

[1] د. عــبد الرحمــن يســرى: قضــايا اقتصادية معاصرة مطبعة سامى، الاسكندرية، ١٩٩٥، صـــ١٩٤-صـــ٢٠٤.

والمـــرافق الأساسية العامة (قناة السويس، مؤسسات وشركات الكهـــرباء والمـــياه والـــنقل والمواصـــلات والاتصـــالات والموانى....)، والخدمات العامة....يؤدى الى أن تتخلى الدولة عن أحد مصادر قوتها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ومن جهة أخـــرى أن الاجازة الكاملة لدخول رأس المال الأجنبى مشترياً بـــدون حـــدود لكل هذه القطاعات سيرتب أثار خطيرة تجعل التبعـــية الاقتصـــادية تؤدى بلا شك الى تبعية سياسية تعيد الى الأذهـــان مـــا يمكـــن أن ينجم عن ذلك من اوضاع سبق وأن تعرضنا لها فى القرن التاسع عشر.

ثالثاً: الوضع بعد البيع:

يثور التساؤل حول وضعية الشركات التى يتم بيعها كلياً أو جزئياً كما رأينا من قبل فان هذه الشركات تخرج من اطار التطبيق القـــانونى أى الخضـــوع للقانون رقم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ – وتخضع للقـــانون رقـــم ١٥٩ – لســـنة ١٩٨١ بشـــأن الشركات المساهمة وشـــركات التوصـــية البسيطة والشركات ذات المسئولية المحدودة وقـــانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ ولكن التساؤل الأساسى عـــن الوضـــع الاقتصادى والفعلى وممارسات هذه الشركات بعد خصخصتها.

فـــى هـــذا الخصـــوص فان البرنامج الأساسى للخصخصة (فبراير ١٩٩٣ وفبراير ١٩٩٤) لم يتضمن أية شروط أو متطلبات

مـــن المستثمرين، الذين يقومون بالشراء وتنتقل اليهم الملكية سواء فيما يتعلق بالانتاج وحجمه وكفاءته والسلع المنتجة وأثمان البيع أو المشـــاكل الاقتصـــادية والاجتماعية وأهمها مشكلة العمالة وقد أثار ذلك ردود فعل واسعة النطاق خاصة عند ما تم الاستغناء عن أعداد كبيرة من العمالة القائمة فى بعض الشركات التى تم بيعها (البيبسى كـــولا والكوكاكولا) مما قلل من التأييد الشعبى لبرنامج الخصخصة أى أن بـــرنامج الخصخصـــة لم يحتوى على أية ضمانات محددة للالتزام بالصالح العام من قبل الملاك الجدد وما يمكن أن يتخذ من اجراءات فى حالة عدم الالتزام بها.

وكنتـــيجة للأثـــار الـــتى ترتبـــت على عدم تضمن برنامج الخصخصـــة لأيـــة شروط أو ضمانات أو متطلبات لمرحلة ما بعد البـــيع فـــان برنامج الحكومة الذى أعده المكتب الفنى لوزير قطاع الأعمـــال العام بشأن الخصخصة فى فبراير ١٩٩٦ قد اشتمل على بعـــض الضـــمانات بالنسبة للشركات المعروضة للبيع لمستثمرين رئيسيين والتى تتمثل فى:

- ضمان استمرارية الشركة فى نشاطها.
- الاحتفاظ بالعمالة وتدريبها واعادة تأهيلها.
- ضخ استثمارات جديدة.

ويلاحـــظ أنـــه لا يوجــد الـــزام أو وجوب فى تحقيق هذه الاشتراطات كذلك لا يوجد متابعة دقيقة لما يحدث فى مرحلة ما بعد البـــيع وأن مســـألة العمالة على وجه التحديد يتم التخلص منها عن طـــريق مـــا يطلـــق عليه نظام المعاش المبكر وما سوف يتضمنه مشـــروع قانون العمل الموحد بالنسبة للعلاقة التعاقدية والضمانات والمـــنازعات..كمـــا وأن البيع عن طريق البورصة لا يتضمن أية التزامات.

رابعاً:حصيلة البيع وكيفية وطرق التصرف فيها:

أوضحت البيانات والتقارير المقدمة من المكتب الفنى لوزير قطاع الأعمال العام ومن اللجنة الوزارية للخصخصة أن الشركات الـــتى تم خصخصتها أى بيعها كلياً أو جزيئاً حوالى ٦٠شركة تبلغ قيمـــتهما مـــا يزيد قليلاً عن ٨,٥مليار جنيه مصرى، وقد سبق أن طرحنا تساؤلات حول حقيقة هذا المبلغ وهل تم حسابه على أساس القيمة الدفترية أم القيمة السوقية؟ وبواسطة من تم التقييم؟ (والذى تم فى الغالب بواسطة مكاتب الخبرة الأجنبية) ورأينا عدم وجود بيانات دقـــيقة تتسم بالصراحة والوضوح والشفافية فى عرض كل الحقائق ونطرح هنا تساؤلا آخر يتعلق بالحصيلة المعلن عنها وكيفية وطرق التصرف فيها وما تم استخدامه منها؟ وكيف وأين تم توجيهها؟ وما هى الديون التى تم سدادها؟ وسوف نعرض لذلك بتفصيل أكبر فى

الفصـــل الخـــامس عند بحث علاقة الخصخصة بالتنمية الاقتصادية وما تم فى ذلك حتى أوائل عام ٢٠٠٣.

مـــرة أخرى لا توجد بيانات واضحة فى هذا الخصوص يتم عرضـــها علـــى الكافة فى المجتمع وذلك أمر أساسى لكى تتوافر لـــبرنامج الخصخصة مصداقية حقيقية يؤدى الى توافر ثقة الأفراد واقتناعهم ومن ثم تأييدهم لهذا البرنامج ولكن ما يمكن التوصل اليه أن هـــذه الحصـــيلة يمكن أن يتم استخدامها فى عدة مجالات يمكن بيانها ومناقشتها وتشمل:

١- التوجه الى استثمارات جديدة.
٢- سداد جزء من الدين العام الدخلى
٣- سداد جزء من الديون الخارجية (الأجنبية)
٤- سداد ديون شركات قطاع الأعمال العام.
٥- مواجهة الالتزامات الاجتماعية المترتبة على البيع.

١- التوجه الى استثمارات جديدة:

رغم أن أحد الأهداف الحقيقية للخصخصة هو زيادة الكفاءة الاقتصـــادية والتشـــغيل الكـــامل للمـــوارد ورفع مستويات الانتاج والانتاجـــية وزيادة معدلات الارباحية وأن ذلك يحدث فى جزء منه بـــزيادة الاســـتثمارات وأشار برنامج الخصخصة الى عبارة ضخ استثمارات جديدة غير أن متابعة ما يصدر من بيانات أو تقارير وما يـــتم بالنســـبة للشركات التى تم بيعها (البيبسى كولا، والكوكاكولا

والمــراجل الــبخارية والنصر للسيارات وغيرها ...) لم يشر الى توجيه أية استثمارات جديدة فى هذه المشروعات من قبل المشترين الجدد كذلك لا تتوافر البيانات التى توضح استخدام الدولة لجزء من الحصــيلة فــى انشاء مشروعات واستثمارات جديدة ونؤكد أن هذا الســبيل من أهم ما يجب أن يوجه له جزء هام من حصيلة البيع لما ســوف يترتــب عليه من أثار اقتصادية واضحة على زيادة الانتاج ورفع معدلات النمو وتشغيل وتوظيف للموارد الاقتصادية وخاصة للقوى العاملة وزيادة مستويات الدخول وامكانيات التصدير...ونعتقد أن دوراً كبيراً للاستثمار العام والذى يمكن تمويل جزء منه من هذا الســبيل أمــر فــى غاية الأهمية للمساهمة فى توفير الاستثمارات الجديــدة للمشــروعات القومية (تنمية سيناء تنمية جنوب الوادى، والصــعيد مشــروع توشــكى، تنمية وتطوير وتحديث واستكمال المجتمعات والمدن العمرانية الجديدة.....)

٣- سداد جزء من الدين العام الداخلى:

يمــثل ذلك اتجاها أساسياً للدولة يؤكده تصريحات الحكومة وخاصــة وزير قطاع الأعمال العام غير أنه لا توجد أيضاً البيانات والأرقــام الدقــيقة الــتى توضح الجزء من الحصيلة الموجه لهذا الغرض ولكن ما يؤكد هذا الاتجاه التعليمات المشددة لصندوق النقد الدولــى فــى مجــال سداد مديونية الدولة ومديونية هذه الشركات وخفــض عجز الموازنة العامة الى أدنى الحدود (١%) هذا ويشير

تقرير البنك المركزى[1] فى عام ١٩٩٧ الى أن الدين العام المحلى قد بلغ نحو ١٥٠,٤ مليار جنيه مصرى فى نهاية يونيو١٩٩٦ وبزيادة قدرها ١٥,٥مليار جنيه عن نهاية يونيه ١٩٩٥ وأن أعباء خدمة الدين المحلى المستحق على الحكومة والهيئات الاقتصادية تقدر بحوالى١٥,٤ مليار جنيه وتتمثل فى الاقساط والفوائد كما بلغ اجمالى رصيد الدين الخارجى مقوماً بالدولار الأمريكى نحو ٣١ مليار دولار وفى نهاية يونيه ١٩٩٧(وقد أشرنا لذلك فى الفصل الأول، وكيف أن الدين العام الداخلى فى يونيه ٢٠٠٣ يزيد عن ٢٣٥ مليار جنيه مصرى).

وقد بلغت مديونية الحكومة والهيئات الاقتصادية ما نسبته ٨٧,٦% من اجمالى الدين العام الداخلى أى ما يقرب من ١٣٢ مليار جنيه وتشمل تلك المديونية الاصدارات من السندات وأذون الخزانة وصافى الأرصدة لدى الجهاز المصرفى واقتراض الحكومة والهيئات الاقتصادية من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستثمارات بالموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية أما مديونية بنك الاستثمار القومى والتى تمثل صافى موارد البنك بعد استبعاد مديونية الحكومة والهيئات الاقتصادية تجاهه فقد بلغت ما نسبته ١٢,٤% من اجمالى الدين العام الداخلى أى ما يقرب من ١٨,٥

---

[1] تقرير البنك المركزى عن لفترة حتى نهاية يونيه ١٩٩٦-البنك المركزى القاهرة مارس ١٩٩٧

ملـــيار جنيه وتتمثل فى التزامات البنك تجاه صندوقى الهيئة القومية للتأميـــن الاجتماعى (صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بالحكومة وصـــندوق التأميـــن الاجـــتماعى للعامليـــن بقطاع الأعمال) وكذا التزاماته مقابل شهادات الاستثمار التى يصدرها البنك الأهلى نهاية عـــن الحكومـــة وســـندات التنمية الدولارية وودائع صندوق توفير البريد.

لا شـــك أن الدين العام الداخلى وكبر حجمه سنوياً بمعدلات سنوية أكثر من ١٠% يمثل أحد المشكلات الاقتصادية للدولة، وأن تخصـــيص ١٥,٥ مليار جنيه لخدمة الدين العام الداخلى (ما يقرب مـــن ١٠% من الناتج الاجمالى المحلى يمثل عبء مالى كبير على الدولة يضاف اليه أقساط وفوائد خدمة الدين الخارجى أكثر من ٣١ ملـــيار دولار (١٠٨مليار جنيه) ولكن التساؤل هو كيف يتم تحميل القطاع العام (قطاع الأعمال)بسداد جزء من الدين العام الداخلى من حصيلة بيعه؟ فكيف تتصرف الحكومة فى حصيلة البيع رغم الشك فى افتقادها صفة الملكية من الناحية القانونية والناحية التوزيعية كما أن هـــذه الشـــركات لا تظهر فى الموازنة العامة ومن ثم ليس من المقبول أن يتم التصرف فى أموال ثمن بيع هذه الشركات ووضعها فى هيئات تابعة للدولة بسداد جزء من الدين العام.

على أن الأمر أكثر أهمية هو أن تتخلى الدولة عن جزء من اســـتثماراتها وأصـــولها العامة والذى يتمثل فى الشركات التى يتم

عرضـــها للبيع وتخصص جزء من حصيلة البيع لسداد الديون فهو اجراء لا يتصف بالكفاءة الاقتصادية والمالية والأجدر أن، يتم سداد الديـــن العام من عوائد استثمارات قائمة أو جديدة مع عدم السماح بـــزيادة معـــدلات الديـــن العام وكذلك سداده عن طريق الضرائب وخاصــــة ضـــرائب الدخـــل، لذلك نرى ضرورة إعادة النظر فى تخصيص جزء من حصيلة البيع لسداد الدين حيث سينجم عنه كذلك أثـــار ســـلبية علـــى إعادة توزيع الدخل وعلى عدم التوجه لزيادة الاستثمار والانتاج.

ولاشـــك أن مشـــكلة الدين العام الداخلى قد تزايدات بدرجة كبيرة فى السنوات الثلاثة السابقة، حتى وصل معدل تخصيص جزء من الموازنة العامة لعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣الى ٢٥% لسداد أقساط الدين العام وفوائدة.

٣- سداد جزء من الديون الخارجية:

تــثور هــذه المشــكلة فى مصر منذ بدايات التفاوض مع صندوق النقد الدولى والذى طلب بدوره التفاوض مع نادى باريس والــذى ترتــب علــيه كما رأينا فى الفصل الأول تخفيض الديون الأجنبية المصرية الى ٥٠% وليست هناك صعوبة إذا ما خصصت الدولــة جزاء من حصيلة البيع الذى يتم لمستثمرين أجانب من أجل المســاهمة فــى سداد أقساط وفوائد الدين الخارجى سوى مجموعة الــتحفظات التى أبديناها سابقاً بالنسبة للتحفظات على الاستخدام فى تسديد عبء الدين الداخلى ولكن الصعوبة بل والمشكلة تثور بشكل صــريح وواضــح عندما تباع ديون مصر فيما يطلق عليه السوق الــثانوية للديون[١] وبنسبة تبلغ من ٤٠% الى ٥٠% وأن بيع هذه الديــون يســمح للدائن الذى حل محل الدائن الأصلى أن يدخل فى علاقــة مــع الاقتصاد المصرى حيث يمكنه أن يشترى سلعاً بقصد اعــادة التصــدير أو يبنى مشروعاً جديداً فى مصر أو يتدخل من أجل شراء جزء من الشركات المعروضة للبيع - من هنا تنشأ تلك العلاقة الخطيرة بين السوق الثانوى للديون وبين عملية الخصخصة لعلاج أزمة المديونية نفسها والتى تتمثل فى امكانية استيلاء الدائنون الجدد الذين يشترون - ديون مصر بنسبة ٤٠% أن يحصلوا مقابلها على حق شراء أصول وأسهم الشركات المعروضة للبيع بنسب أكبر

---

[1] المجلة المصرية للتنمية والتخطيط المرجع السابق ص ٢١٦-٢٢٢.

مـــن ذلـــك بكثـــير وفـــى هذه الحالة كما يشير الخبير الاقتصادى (والمتخصص فى ذلك) الأستاذ الدكتور رمزى زكى نجد أن الدين الحـــالى المفروض أنه طبيعة مؤقتة لأنه ينتهى عند دفع أخر قسط بتحـــول عبر هذه الألية الى دين مؤبد لأن هذا الأجنبى أصبح يتملك أصلا مصرياً داخلى مصير وستترتب له بالتالى حقوق ملكية على هذا الأصل سواء بالادارة أو التصرف وتحول أرباحه ودخوله الى الخـــارج وقـــد يكـــون لذلك آثاره السلبية على الاقتصاد المصرى (مـــيزان المدفوعـــات وتوزيـــع الدخل وسعر الصرف..........) بدرجة أكبر من أقساط فوائد الدين الأصلى.

وكمـــا نجد أنه بسبب التغيرات التى حدثت فى سعر الصرف فـــى عـــام ٢٠٠٢ ورفـــع سعر الدولار ومن ثم خفض قيمة الجنيه المصـــرى فـــى مقابل الدولار والعملات الأجنبية بنسبة تصل الى الضـــعف ١٠٠%، ومـــا ترتب على ذلك من زيادة الدين الخارجى مقومـــاً بالجنـــية المصـــرى بـــنفس النسبة، ومن ثم زيادة المقابل المخصـــص لخدمة الدين العام بنوعية – والآثار المترتبة على ذلك فى ظل استمرار أوضاع الركود فى الاقتصاد المصرى.

لذلــك يجب الأخذ فى الاعتبار تلك العلاقة الخطيرة بين بيع الديــون فــى الخارج وبين عملية الخصخصة – فاذا كانت الأرقام المتوسطة والدنيا لقيمة أصول القطاع العام تتراوح ما بين ١٦٠ – ٢٠٠ ملــيار جنيه فهذا جزء كبير من ثروة مصر فاذا افترضنا أن الأجانــب من خلال تلك العلاقة سوف يتملكون القطاع العام بنصف ثمــنه هــنا تصــبح مسألة عودة سيطرة رأس المال الأجنبى أمراً محــتملاً تحققــه بدرجة كبيرة (كما رأينا فى النقطة السابقة) مما يؤثــر علــى الاستقــلال الاقتصادى والسياسى (باعتبــار أن من يمــلك يحكم)[١] .

---

(١) يضــيف الاســتاذ الدكــتور/ رمزى زكى أنه من الممكن ضبط هذه العملــية ومــن موقع قوة كيف؟ من خلال ما كونته مصرفى الأونة الأخــيرة من احتاطى نقدى ضخم يملكه البنك المركزى (١٩,٢مليار دولار فى فبراير ١٩٩٧) حيث تستطيع مصر الأن ان تستخدم جزء مــن هــذا الاحتــياطى فى اعادة شراء جزء من ديونها المعروضة للبيع... صحيح أن البنك الدولى وصندوق النقد الدولى اشتراطاً على مصــر ألا تعــيد شــراء ديونهــا حتى لا يمكنوا الحكومة المصرية الاســتفادة مــن هــذه العملية ولكن يمكن للحكومة أن توسط بعض الوسطاء الماليين (مستثمرين بنوك قطاع خاص الشراء هذا الدين فى مقابل عمولة – وهذا ما حدث فى الأردن المغرب. المجلة المصرية للتنمية والتخطيط والمرجع السابق ص٢٢٠.

٤- سداد ديون شركات قطاع الأعمال العام:

كما أشرنا من قبل أن التقارير حكومية أوضحت أن رؤوس أموال شركات قطاع الأعمال العام تبلغ ٨٨ مليار جنيه كما أن اجمالى مديونيات هذه الشركات تقدر ٧٢ مليار جنيه بما فيها قروضها من الحكومة وبنك الاستثمار وأن مديونيتها للبنوك تبلغ ٣٣ مليار جنيه (نسبة ٤٧% من اجمالى الديون) ومن ثم يطالب البعض بتخصيص جزء من حصيلة البيع لسداد هذه الديون وتحديد ذلك يستلزم الدراسة التفصيلية لأوضاع هذه المديونية وتطورها وحقيقة هذه الأرقام وامكانية اسقاط أجزاء منها خاصة فى مواجهة الحكومة كما أن ذلك يستلزم تحديد موقف كل شركة على حده وضرورة العمل على اصلاح الهياكل المالية لها وتحقيق السيولة النقدية ومواجهة وضرورة اصلاح أوضاع الشركات الخاسرة قبل عرضها للبيع.

من جهة أخرى فان التصرف الاقتصادى السليم فى هذا الخصوص أن يتم سداد هذه المديونية بعد تصفيتها واعادة جدولتها من الايرادات المتحققة عن استثمارات حصيلة البيع فى الشركات المتبقية أو الهيئات الاقتصادية الأخرى وأو المشروعات الاستثمارية الجديدة التى يتم إنشائها حتى يتسنى الحفاظ على الأصول المتبقية أو حصيلة البيع ويتم السداد من العوائد الدورية المتحصلة.

٥- مواجهة الالتزام الاجتماعية المترتبة على البيع:

من بين ما تم اقتراحه كأحد طرق التصرف فى حصيلة بيع أصول وأسهم شركات قطاع الأعمال العام - أن تخصص جزء من هذه الحصيلة لمواجهة بعض الالتزامات الاجتماعية لمواجهة الاثار التى تنجم عن البيع بالنسبة لبعض القوى الاجتماعية وخاصة العاملين، والمستهلكين من ذوى الدخل المحدود ، وتقتصر على مناقشة امكانية توجيه جزء من حصيلة البيع للحد من الأثار السلبية المترتبة على العاملين نتيجة الاستغناء عن اعداد كبيرة منهم.

رأينا أنه يمكن من حيث المبدأ تخصيص نسبة من الأسهم المعروضة للبيع فى بعض الشركات لكى يمتلكها العاملين - وقد وجدنا أن هذه النسبة فى حدود ٥% من الأسهم المعروضة وتشمل عدد محدود جداً من الشركات (٥شركات فقط حتى الأن من بين أكثر من ١٢٠شركة عرضت ومعروضة للبيع) وخصوصاً فى مجال النقل والخدمات والتجارة الداخلية ويتم التمليك عن طريق اتحادات العاملين وبنك العمال وفى ظل شروط ميسرة (لن نناقشها الأن).

غير أن هناك أساليب أخرى لمواجهة الالتزامات الإجتماعيه المترتبة على البيع تتمثل فى انشاء صندوق البطالة لكى يحصل من

خلالهـــا العامليـــن الذين يتم الاستغناء عنهم على تأمين البطالة لمدة ســـنة على الأقل حتى يتم تهيئه أوضاعهم وكذلك تخصيص جزء من الحصيلة لانشاء صندوق استثمار يمنح من يرغب من العاملين مـــبالغ محـــددة تساعدهم فى انشاء مشروعات استثمارية فردية أو تجاريـــة أو خدمية كذلك يتم تخصيص جزء أخر من الحصيلة لكى يـــتم تمويـــل العديد من المشروعات الاستثمارية فى مجالات عديدة ومن بينها اعداد العاملين الذين يتقدمون بطلباتهم فى هذا الاطار.

كذلـــك تـــم اقتراح نظام للتعويضات المجزية للعاملين الذين يتركون الخدمة اختيارياً قبل بلوغ سن المعاش حتى تتاح لهم فرصة مـــزاولة نشـــاط انتاجى، وتم وضع قواعد منظمة لهذه التعويضات ترتبط بتحديد المبالغ ووضع حد أقصى وحد أدنى ويسن ترك العمل والذى يرتبط أيضاً بالمعاش المبكر ويتم دراسة تلك القواعد بواسطة الـــنقابات والشركات القابضة والشركات التابعة وتتحمل الشركات القابضـــة الفـــروق الماليـــة المترتبة على هذا النظام ومن المقترح تمويله عن طريق تخصيص جزء من حصيلة البيع.

رغـــم أن هـــذا الأمر يستلزم دراسة تحليلية تفصيلية بين القوى الاجتماعية المختلفة وخاصة العاملين حيث أن البطالة مشكلة خطـــيرة لها أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية فان تخصيص جزء من حصيلة البيع لمواجهة هذه المشكلة أمر يستقطب التأيـــيد الشـــعبى الواسع، وسوف نناقش ذلك فى الفصل الرابع فى

دراســـة الأثـــار المترتـــبة على القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام...ومن بينها الأثار الاجتماعية الناجمة عـــن الخصخصــــة وخصوصـــاً فيما يتعلق بالبطالة وتوزيع الدخل والفقر...الخ.

كمـــا أنـــنا سوف نناقش فى الفصل الخامس النتائج المتحققة حـــتى عـــام ٢٠٠٣ بالنســـبة للخصخصــــة وعلاقـــة ذلك بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

بذلك نكون قد تناولنا الاطار العام لقانون قطاع الأعمال العام وهـــو بـــرنامج الاصــــلاح، ثم تناولنا بالتحليل الموجهات والملامح الأساســـية لهذا القانون من حيث فلسفته وأهدافه واختياراته- ورأينا أن الهدف الحقيقى للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو بيع وتصفية قطاع الأعمال العام من خلال برنامج للخصخصة رأينا محاورها الأساسية كمـــا أن الحصيلة المتحققة فى خلال عشرة سنوات لا تتجاوز ١٦ مليار جنيه مصرى، ولم يتم القيام باستثمارات بديلة وجديدة.

وحـــتى يتســـنى لنا معرفة الأثار المترتبة على هذا القانون وعلاقـــة الاصــــلاح الاقتصــــادى بصفة عامة والخصخصة بصفة خاصــــة بالتنمية الاقتصادية فاننا نتناول فى الفصل الثالث الخطوط العريضة والدراسة التفصيلية لنصوص القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

الفصل الثالث

الخطوط العريضة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام

رأينا حتى الآن في خصوص بيان التنظيم القانوني لقطاع الأعمال العام فلسفة القانون ٢٠٣لسنة ١٩٩١ وأهدافه المعلنة والهدف الحقيقى عن طريق مناقشة اختياراته المحددة والاختيار الذى اخذ به ثم استعرضنا الفروق الكيفية بينه وبين القوانين السابقة عليه، وقد حاول القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ باعتباره يحكم وينظم شركات قطاع الأعمال العام فى مرحلته الانتقالية حتى تتم تصفية وبيع هذه الشركات أن يطبق الأحكام العامة التى تحكم الشركات الواردة بالقانون التجارى والقانون المدنى بصفة عامة وتلك الواردة فى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١بشأن شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة بصفة خاصة باعتباره الشريعة العامة واجبة التطبيق فى مجال الشركات وهذا ما قررته المادة الأولى من مواد اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بسريان أحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن شركات المساهمة.... على شركات قطاع الأعمال العام فيما لم يرد بشأنه نص فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ سواء فيما يتعلق بالشركات التابعة والشركات القابضة وهذا ما قررته ايضاً المادة الأولى من مواد اصدار اللائحة التنفيذية

للقـــانون برقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١ وكان قانون هيئات القطاع العام وشـــركاته رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ قد أخذ بنفس المبدأ (المادة ٢ من مـــواد اصـــداره)وكما رأينا من قبل فان هذا القانون الأخير لم يتم الغائه ولا زال سارى التطبيق ولكن فى نطاق محدود حيث يقتصر تطبـــيقه علـــى الهيئات والشركات العامة المقرر لها أنظمة خاصة والـــتى لا تخضع لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ومن أمثلة هـــذه الهيـــئات العامـــة الهيـــئة العامة للبترول،وهيئة قناة السويس وشركاتها، وشركات البترول وشركات التأمين والبنوك.

غـــير أنه يتعين علينا عند الدراسة التفصيلية للقانون الاشارة إلـــى المادة التاسعة من مواد اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والـــتى تمنح لرئيس الجمهورية السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء فـــى تحويـــل الهيئات الاقتصادية أو المؤسسات العامة أو شركات القطـــاع العـــام المقـــرر لها أنظمة خاصة إلى شركات قابضة أو شـــركات تابعـــة تخضـــع لأحكـــام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ (وسنعرض بالمناقشة لهذا النص فى مسألة الدستورية).وذلك تمهيداً للأعـــداد لخصخصـــتها وبيعها وهذا هو التفسير الأكثر قبولاً لهذه المادة.

من ثم يمكن القول أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فى شأن شـــركات قطاع الأعمال هو فى حقيقته عبارة عن قانون انتقالى أى يحكـــم المـــرحلة الانتقالية التى توجد فيها هذه الشركات إلى أن يتم

بـــيعها أو يقـــل نصـــيب الشركة القابضة فى ملكية أصول وأسهم الشركة التابعة عن نسبة ٥١% عندئذ تخضع لأحكام القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أو القانون رقم ٢٣٠لسنة ١٩٨٩ – والى أن يصدر فى خلال الأسابيع القادمة-ـــــــ قانون الشركات الموحد بغرض التوصل إلى توحيد التنظيم القانونى الذى يحكم جميع الشركات على اخـــتلاف أنواعهـــا وأهدافها – فان القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ يـــتجه إلـــى الأخذ بالعديد من الأحكام والمبادئ المقررة فى قانون الشركات ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ويعد ذلك انعكاس لاعتبار شركة قطاع الأعمال من أشخاص القانون الخاص وأموالها مملوكة ملكية خاصة وسنرى مظاهر الأخذ بأحكام قانون شركات المساهمة والاتجاه الى قانون موحد، ثم نعرض الخطوط العامة لقانون قطاع الأعمال العام ولائحـــته التنفيذية، ورغم صدور قانون التجارة الموحدة فى أوائل عـــام ٢٠٠٠- الا أن القـــانون ١٥٩ لســـنة ١٩٨١بشأن الشركات المســـاهمة...اســـتمر العمل به واعتباره الشريعة العامة فى مجال الشـــركات واعتـــباره كذلك القانون الأساسى للتطبيق على شركات قطاع الأعمال الخاضعة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١- فيما لم يرد به بـــه نص أو إذا انخفض نصيب الشركة القابضة فى أصول وأسهم الشركة التابعة عن نسبة ٥١%.

هذا وسنقسم هذا الفصل الى مبحثين:

المبحث الأول: مظاهــر الأخــذ بأحكــام قانون شركات المساهمة وغيرها.

المبحث الثاني: الخطوط العامة لقانون قطاع الأعمال العام ولائحته التنفيذية.

المبحث الأول

مظاهر الأخذ بأحكام قانون شركات المساهمة[1] وغيرها:

نتـناول فـي هذا المبحث المظاهر المختلفة والموضوعات المـتعددة والمحـددة الـتى يتم فيها الأخذ بأحكام قانون شركات المسـاهمة وتطبيقها على الوحدات التابعة لشركات قطاع الأعمال العام.

وقد عرضنا لهذا الاتجاه والخاص باعتبار القانون رقم ٢٠٣ لَسـنة ١٩٩١ فـى شأن تنظيم شركات قطاع الأعمال العام أصبح يـنظم ويحكـم هـذه الشركات وقد أصبحت أحد أشخاص القانون الخاص ولم يعد الأمر يتعلق بالمشروع العام أو أحد وحدات القطاع العام.

وفـى هذا الخصوص[٢].....رأينا كيف أن القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أنـه يحـيل الـى العديـد من القوانين الأخرى والتى تمثل الأساسـى فى التنظيم القانونى للشركات وفى مقدمتها بطبيعة الحال القـانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن الشركات المساهمة وشركات

---

(1) د/ حسام الدين عبد الغنى -المرجع السابق ذكر ص ١٣-٢١

د/ رضا عبد الحميد السيد: شرح قانون شركات قطاع الأعمال العام القاهرة ١٩٩٣ ص٨-ص٢١

(2) راجـع مـا تناولناه فى الفصل الثانى عن الموجهات والملامح الأساسية لقـانون قطـاع الأعمـال العام وفلسفته واختياراه صـ٩٠ صـ١٢ من هذا الكتاب.

التوصــية بالأســهم والشــركات ذات المسئولية،فضلاً عن مختلف القوانيــن الــتجارية والمدنــية والاقتصادية والمالية والعمالية التى صــدرت مــنذ أواخر السبعينات وحتى صدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والــتى تهدف الى تحرير الاقتصاد المصرى والأخذ بآليات الســوق وتعظــيم وتشــجيع الاستثمار وزيادة حوافز ودعم القطاع الخــاص، ويأتي فى مقدمة هذه: القانونين الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ ومــا أدخل عليه من تعديلات، وقانون سوق المال رقم ٩٥ لســنة١٩٩٢ والمبادىء العامة فى قانون العمل وفى القانون المدنى والمظاهر المختلفة لهذا الاتجاه تتمثل فيما يلى:

أولاً: تطبــيق القــانون رقــم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن شركات المســاهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة.

وذلــك فــيما لم يرد بشأنه نص فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وهــذا ما قررته (كما رأينا) المادة الأولى من مواد اصدار القــانون ٢٠٣ وكذا المادة الأولى من مواد اصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١.

ثانــياً: المســاواة فى المعاملة بين الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وشركات المساهمة الخاصة.

هــذه المساواة قررتها المادة السابعة من مواد اصدار القانون رقــم ٢٠٣لســنة ١٩٩١ والــتى تنص على أنه لا يجوز حرمان الشركات الخاضعة لأحكام هذا القانون من أية مزايا أو تحميلها بأية

أعباء تخل بالمساواة بينها وبين شركات المساهمة الخاضعة لأحكام القــانون رقــم ١٥٩ لســنة ١٩٨١ المشار اليه التى تعمل فى ذات النشاط ويلغى البند (١) من المادة السادسة من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧١ بانشاء هيئة عامة باسم (بنك ناصر الاجتماعى) -(وقد ترتب علـــى الغاء هذا البند أنه لم يعد لبنك ناصر الحق فى الحصول على نســبة من أرباح شركات قطاع الأعمال العام أعمالا لمبدأ المساواة بيــنها وبيــن شــركات المساهمة الخاضعة للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١) كمــا تلغــى عبارة (وفى حدود الموازنة النقدية السارية) الواردة فى الفقرة الأولى من المادة (١)، من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ فـــى شـــأن الاســتيراد والتصدير وذلك هو الآخر لتحقيق المســاواة فى المعاملة بين شركات قطاع الأعمال العام والشركات المساهمة.

<u>ثالثاً: الغاء التحكيم الاجبارى وجواز الأخذ بالتحكيم الاختيارى:</u>

فـــى خصوص المنازعات واجراءات التقاضى فان القانون رقــم ٢٠٣ لســنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع العام قد الغى نظام التحكــيم الاجــبارى والــذى كـــان مأخوذاً به فى القوانين السابقة المــنظمة للقطـــاع العـــام وذلك لحل المنازعات التى تقع فيما بين شركات القطاع العام أو بينها وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة وجاء ذلك فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٦ وفى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ وأخيراً القانون رقم ٩٧

لسنة ١٩٨٣ بشأن هيئات القطاع العام وشركاته وقرر (القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١) جواز الالتجاء الى التحكيم الاختيارى، والواردة أحكامه بالباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون المرافعات المدنية والتجارية وذلك تطبيقاً للمادة ٤٠ من هذا القانون والتي تنص علي: "يجــوز الاتفــاق علــي التحكيم في المنازعات التي تقع فيما بين الشــركات الخاضــعة لأحكام هذا القانون أو بينها وبين الأشخاص الاعتــبارية العامة أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد وطنيين أو أجانب وتطبق فى هذا الشأن أحكام الباب الثالث مــن الكتاب الثالث من قانون المرافعات المدنية والتجارية"........ والغاء التحكيم الاجبارى وجواز الأخذ بالتحكيم الاختيارى يوحد فى المعاملــة بين شركات قطاع الأعمال العام والشركات الخاصة من حيث الأخذ بنفس الأساليب المتبعة فى هذه الأخيرة.

وإن كانت المادة ٤١ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ قد قــررت أن يســتمر نظر طلبات التحكيم الاجبارى التى قدمت قبل تــاريخ العمل بهذا القانون(بدأ العمل به فى ١٩٩١/٧/١٩ كما بدأ العمــل بلائحــته التنفيذية من ١٩٩١/١١/١) وكذا منازعات التنفيذ الوقتية فى الأحكام الصادرة فى هذه الطلبات من هيئات التحكيم المشكلة طــبقاً لأحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقــم ٩٧ لســنة ١٩٨٣ وطبقاً للقواعد والاجراءات -المنصوص علــيها فيه وهذا أمر منطقى وطبيعى حتى يتم التوصل الى التسوية

النهائـــية لهـــذه المنازعات التى نشأت قبل بدء العمل بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

رابعاً: جواز الحجز على أموال شركات قطاع الأعمال العام واشهار إفلاسها:

كانـــت المبادىء المستقرة فى القوانين السابقة المتعاقبة التى كانت تحكم القطاع العام تقرر فى الغالب أن أموال شركات القطاع العـــام (مـــع الـــتفرقة بيـــن المؤسســـات العامة أو الهيئات العامة والشـــركات التابعة لكل منهما) أموال عامة مملوكة خاصة ومن ثم لـــم يكن جائزاً الحجز عليها (من حيث المبدأ) كما لا يجوز اشهار افلاسها – غير أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام لم يرد به نصوص فى هذا الشأن ومن ثم طبقاً للمـــادة الأولـــى من مواد اصدار هذا القانون تطبق على شركات قطـــاع الأعمـــال العام الأحكام الواردة فى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، والـــتى تجـــيز اشهار افلاسها وجواز الحجز على أموالها طـــبقاً للقواعد العامة المقررة فى القانون التجارى والقانون المدنى ويمكـــن أن نضيف الى ذلك أيضاً أن القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ كان يحظر إصدار أسهم ممتازة (المادة ٢٤) وحيث أنه لم يرد نص مقابل لذلك فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فان القانون الواجب التطبـــيق فـــيما لم يرد به نص هو القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والذى يجيز لشركات قطاع الأعمال العام اصدار أسهم ممتازة.

خامساً: جواز تداول أسهم الشركات التابعة:

جـاء الـنص علـى ذلك فى المادة رقم ٢٠ بالفصل الثانى الخـاص بـرأس مـال الشركة وأسهمها من الباب الثانى الخاص بالشـركة الـتابعة للشركات القابضة والتى قررت أن تكون أسهم الشـركة (الـتابعة) قابلـة للتداول طبقاً للأحكام المبينة فى اللائحة العامة لبورصات الأوراق المالية الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ وقـانون شـركات المسـاهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحددة الصادرة بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١....ويجـوز تـداول حصص التأسيس والأسهم التى تعطى مقـابل حصـة عينية والأسهم التى يكتتب فيها مؤسسو الشركة من تاريخ قيدها فى السجل المدنى.

وقد الغى القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ واصبح القانون رقم ٩٥ لسـنة ١٩٩٢ بشأن سوق رأس المال هو الذى ينظم بورصات الأوراق المالية، حيث يتم تسجيل الأسهم والأوراق المالية الأخرى لشـركات قطـاع الأعمال العام فى البورصة وفقاً للقواعد المالية الأخـرى لشـركات قطاع الأعمال العام فى البورصة وفقاً للقواعد المعمـول بهـا ويتم تحديد سعر لبيع تلك الأسهم عن طريق سعر عـروض الشراء التى تقدم للدولة ويمثل ذلك السعر الأدنى للسهم ومن ثم يتم تداول أسهم الشركات التابعة عن طريق البورصة.

بيـــنما كـــان مـــا يقرره القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن هيئات القطـــاع العام وشركاته هو عدم جواز التصرف فى أسهم شركات القطاع العام المملوكة لهذه الجهات سواء بمفردها أو بالاشتراك مع غـــيرها من الأشخاص العامة وبنوك وشركات القطاع العام ألا فيما بينها، وقد ترتب على ذلك عدم قيد أسهم هذه الشركات فى بورصة الأوراق المالية [١]

---

[١] يـــتحدد سعر الأسهم رسمياً مع ظهور أول سعر رسمى فى السوق وهو السعر الـــذى بيعـــت بدأول أسهم وضعتها الدولة فى السوق ثم يستمر فى التغيير متأثراً – ســـلبياً وايجابـــياً بعدد أوامر العرض والطلب حتى تستقر الأثمان عند سعر التعادل وهـــذه الطريقة التى توفرها البورصة لبيع كل أو جزء من أسهم هذه الطريقة التى توفـــرها البورصة لبيع كل أو جزء من أسهم هذه الشركات لها تمييز خاص يتمثل فـــى أنهـــا تعفـــى الدولة من تحديد السعر الذى يتم به بيع كل الصكوك المعروضة بـــتحديد سعر عرض فقط تاركة هذه المهمة لظروف العرض والطلب الواقعى على الصكوك ومن ثم تحمى نفسها من شبهة إهدار المال العام، حيث يعد السعر المحدد سعر واقعى (سعر السوق) بيد أنها مع ذلك لا تصلح للبيوع الكبيرة التى تتسم دائماً بوجـــود عروض بيع ضخمة اذ أن ترك الكلمة الأخيرة فى تحديد سعر هذه البيوع للسوق كما تقضى بذلك هذه الطريقة قد يؤدى أما الى فشل العملية الناجم عن كثافة فـــى العـــرض لا يقابله طلب مماثل ومن ثم إنهيار لسعر الصك فى السوق أو على الأقـــل اتمـــام العملـــية بأســـعار زهيدة تحمل معها فكرة بخس أصول القطاع العام خاصـــة بالنظر الى المضاربات التى تقترن غالباً بعمل السوق والتى قد يتم اللجوء فيها للأساليب غير المشروعة لذلك لم تطبق هذه الطريقة حتى الأن الا فى الأسواق الضـــيقة نســـبياً إذ فى الأسواق الواسعة جداً يتسم استخدامها بصعوبة بالغة – (فى تفصيل ذلك راجع: د. عبد الباسط وفا المرجع السابق الاشارة اليه ص٢٨٥-٢٨٧.

سادساً: خضوع العاملين فى شركات قطاع العام لقانون العمل:

قرر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمـال العام كمبدأ عام سريان أحكام قانون العمل على العاملين بالشركات فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون أو اللوائح الصادرة تنفيذاً له-وقد جاء اقرار هذا المبدأ بالمادة ٤٨ فى الفصل الثالـث المـتعلق بنظام العاملين فى الشركات القابضة والشركات الـتابعة لهـا،من الباب الثالث والخاص بالأحكام العامة من القانون رقـم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والتى تنص على أن تسرى أحكام الفصل الثالـث من الباب الرابع من قانون العمل فى شأن منازعات العمل الجماعية التى تنشأ بين ادارة الشركة والتنظيم النقابى وتسرى أحكام الـباب الخامس من القانون المذكور بشأن السلامة والصحة المهنية كمـا يسرى أحكام قانون العمل على العاملين بالشركة فيما بم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون أو اللوائح الصدارة تنفيذاً له.

أمـا الوضـع الذى كان سائداً قبل القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هـو تنظيم علاقات العمل فى القطاع العام بالقانون رقم ٤٨ لسـنة ١٩٧٨ والذى يطبق على العاملين بهيئات وشركات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣،ويسرى قانون العمـل فيما لم يرد بشأنه نص فى القانون رقم ٤٨لسنة ١٩٧٨ أى أن الأصـل سريان هذا القانون الأخير وسريان قانون العمل فيما لم

يــرد به نص.....أما الوضع الجديد الذى يحكم علاقات العمل فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو سريان قانون العمل كأصل عام واذا كانت هناك نصوص معينة فى القانون ٢٠٣ فهى تكون بمثابة نصوص خاصة وقواعد قانون العمل عامة وهذه النصوص الخاصة تقيد القواعد العامة إعمالاً لقواعد أن النص الخاص بقيد النص العام كمــا أنهــا مجرد نصوص متفرقة تستهدف فى معظمها تأكيد نفس القواعــد الــتى وردت فى قانون العمل ومن ثم فان تنظيم علاقات العمل فى قانون قطاع الأعمال العام جاءت على عكس الوضع الذى كان سائداً من قبل[١].

ويســتفاد ما سبق أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بالنسبة لعلاقــات العمــل فى اعتباره أن أحكام قانون العمل تمثل الأصل، والمــبادىء العامــة الواجب تطبيقها-الا بالنسبة لنصوص محدودة ومــتفرقة بهــدف الى تحقيق المساواة مع النظام القانونى للعاملين بالقطــاع الخاص، ويتضح اتجاه المشرع لتحقيق هذه المساواة بشكل كــامل فى قانون العمل الموحد، والذى تم تقديمه للسلطة التشريعية مــن أجل اقرار واصداره،واصدار فعلا فى أوائل عام ٢٠٠٣، من حيــث توحــيد القوانين المنظمة للعمل فى تشريع موحد والتطبيق ضــمانات العمــل والاجراءات القانونية فى خصوص المنازعات

---

[1] د/ حسام الدين الأهوانى: تنظيم علاقات العمل فى قطاع العمل فى قطاع الأعمال العام مؤتمر قانون شركات قطاع الأعمال العام يونيو ١٩٩٢ .

العمالـــية والغاء اللجنة الثلاثية قبل الفصل واعطاء حق إنهاء العمل مـــن جانـــب صـــاحب العمـــل وتشجيع ترك العمل،ونظام المعاش المبكر".......وبصفة عامة تحرير علاقات العمل بشكل عام وجعلها موحدة فى جميع المجالات[١].

يتضـــح ممـــا سبق أن قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لســـنة ١٩٩١ وأن كانـــت أحكامـــه فـــى غالبها انتقالية فانه يجعل الشركات التابعة له من اشخاص القانون الخاص ويعمل على تحقيق أهدافه المعلنة وخاصة عدم التفرقة بين الشركات الخاضعة لاحكامه والشـــركات الخاصة والتوسع فى الاحالة الى القواعد القانونية التى تحكم الشركات المساهمة والواردة بالقانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

ومما يؤكد هذا الاتجاه الى توحيد القواعد القانونية التى تحكم الشركات هو قانون التجارى الموحد والذى تم اصداره من السلطة الموحد والذى تم اصداره من السلطة التشريعية فى عام ١٩٩٩ (مع مجموعـــة أخرى من القوانين مثل: قانون الاستثمار الموحد،قانون العمـــل الموحـــد،قانون الضريبة على القيمة المضافة،وتعديلات فى القوانيـــن القائمـــة (الايجـــار المـــرافعات المدنية والتجارية قانون الجمارك) قوانين البنوك والتمويل العقارى........الخ.

---

(1) أعمـــال مؤتمر الأوضاع القانونية والاقتصادية للعمال فى ظل المتغيرات المحلـــية المـــتعلقة بالخصخصة واثارها والخطوط الرئيسية لمشروع قانون العمل الموحد د/أحمد حسن البرعى.

وقد أتى القانون الجديد أكثر تنظيماً وبساطة ووضوحاً ويتم بموجبه توحيد القواعد التى تسرى على الشركات سواء كانت محلية أو أجنبية أو قطاع عام أو خاص وأهم الأحكام التى تضمنها قانون الـتجارة الموحد وخصوصاً فيما يمكن تطبيقه على الشركات بصفة عامة وهى[١]:

١-نظام تأسيس الشركات:

حيث سيتم الانتقال من النظام الحالى والذى يتطلب ضرورة الحصـــول على موافقة السلطات المعنية (نظام الامتيازات) الى ما يسمى "بنظام القواعد" حيث يكتفى بابرام عقد الشركة والتسجيل فى الســـجل التجارى وذلك فى اطار القانون الخاص بذلك والذى يحدد الشـــروط الواجـــب توافرها قبل التسجيل (نظام الشروط الخاضعة للقواعـــد)، ويتم تقديم طلب التأسيس مع ارفاق الوثائق والمستندات المطلوبة الى الجهة المعنية (والتى لم يتم تحديدها بعد انتظار للقرار الجمهـــورى) والتى تقوم بالتصديق على الطلب كتابياً وبموجب هذا التصـــديق يمكـــن طلب تسجيل الشركة الى السجل التجارى بدون الحاجـــة الـــى تقديـــم مستندات أخرى وبعد مرور عشرة أيام على

---

[1] عرضـــنا لـــبعض الملامح التى سيعرض لها قانون التجارة الموحد فى مقدمة هذه المحاضرات وبالنسبة لقانون الشركات الموحد جاءت محاوره فى النشرة الاقتصادية- البنك الأهلى المصرى، العدد الاول، المجلد الـــ٤٩ لسنة ١٩٩٦ القاهرة صـــ٤٠-صـــ٤٤ فى القانون ذاته.

التسجيل بالسجل التجارى تحصل الشركة على صفتها القانونية بما يعنى تسهيل إجراءات التأسيس.

٢-إعادة هيكلة الشركات:

يعــد ذلــك أحد المحاور الأساسية للقانون الجديد ويرتبط أساساً بالخصخصة وسرعة الانتهاء منها، حيث يشمل القانون على تنظــيم عملــية اندماج الشركات وتغيير وضعها وإعادة هيكلتها أى الأوضاع التنظيمية والمؤسسية والقانونية مما يعطى لها قدرة مطلقة علــى التصرف من خلال السماح بخصخصة أى جزء من شركته قطـــاع الأعمال العام،أو أية هيئة اقتصادية دون أن ينص على ذلك فـــى بـــرنامج سنرى تقديمه الحكومه... الخ بالاضافة الى امكانية اندماج شركة قطاع أعمال عام مع شركة أخرى قطاع خاص ودون فرض ضرائب، ولكن الأكثر أهمية أن القانون الجديد سيكون بمثابة الاطـــار التشريعى والقانونى الذى يجيز عملية الخصخصة ومن ثم القضاء على أية عقبات قانونية كانت تقف أمام الخصخصة.

٣- الضرائب:

حيــث من المتوقع أن يتم استبدال النظام الحالى للاعفاءات الضـــريبية والـــتى ترتبط بفترة محددة ويتم النص عليها فى قانون الاستثمار رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٨٩ أو قانون المجتمعات العمرانية رقم ٥٩ لســنة ١٩٧٩ وبـــنظام أخـــر يشمل مختلف أنواع الاعفاءات

الضـــريبية وغالباً ما أتى ذلك تفصيلاً فى قانون الاستثمار الموحد وحوافزه

والذى أصدر فى عام ١٩٩٧ وبالنسبة للاعفاءات الضريبية التى تقرر منحها للشركات فمن بينها:

- منح تخفيض دائم للضرائب بالنسبة للشركات المنشأة فى مناطق نائـــية أو صحراوية فى حدود ١٠% بل الأمر يتعلق باعفاءات ضريبية حقيقية.
- زيـــادة فترة الاعفاءات الضريبية للمشروعات المنشأة ولبعض أنواع النشاط لمدد من ٥ الى ٢٠ سنة.
- تطبـــيق مبدأ الخصم الضريبى التنازلى لمدة عشرة سنوات أو أكثر بالنسبة للشركات المنشأة فى المجتمعات العمرانية الجديدة، أو المـــناطق الريفية (١٥% لمدة الـــ٥ سنوات الأولى، ١٠% لمدة الـــ٥ سنوات التالية... وهكذا.
- مـــنح تخفيضات ضريبية للشركات التى تقوم بنشاط تصديرى وتـــتقرر نســـبة التخفيض أو الاعفاءات الضريبيه طبقاً لما يتم تصديرها كنسبة من انتاج الشركة.
- منح مزايا ضريبية (اعفاءات وتخفيضات) محددة الأجل ترتبط بحـــالات منها تصنيع منتج جديد واستخدام التكنولوجيا الحديثة وإجـــراء البحوث والتطوير وتدريب العاملين.......، وبالنسبة للشـــركات الأجنبـــية أو فـــروعها طبقاً لنسبة استخدام العاملين المصريين ونسبة استخدام مكونات محلية.

- منح مزايا وإعفاءات ضريبية للمشروعات والشركات التى تعمل فـــى مجـــال النشـــاط الاستخراجى (البترول والمناجم...) وفى الســـياحة وخاصـــة فى المناطق البعيدة (البحر الأحمر، سيناء، الســـاحل الشمالى) وفى مجالات الزراعة واستصلاح الأراضى وخصوصاً مشروع جنوب الوادى توشكى ومشروع تنمية سيناء ومشروع تنمية الصعيد.

٤-أمور أخرى

حيث تضمن القانون الجديد أمور أخري هامة منها :

- وجـــود امكانـــية تأسيس جمعيات تضم المساهمين من العاملين تقوم بإدارة الأسهم التي توؤل إليهم كما جاء في القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢
- الغـــاء مختلف القيود والتي من بينها تحديد حد أقصي لنصيب الشـــريك الأجنبي بصفة عامة وعلي سبيل المثال تلك المحدودة بـــ ٤٩% في البنوك المشتركة وما تم تحديده بالنسبة لأنواع محدودة من شركات البناء.
- المســـاواة بيـــن الأســـهم لحاملها والأسهم الاسمية في الحقوق المترتبة علي كل منهما وأمكانية تبديل نوعي الأسهم المذكورين فيما بينهما.
- كما رأينا من قبل الإحالة إلي قانون العمل الموحد علي كل العاملين فـــي كل الشركات لكي يحكم علا قات العمل

لا شــك أن اصدار هذا القانون يؤكد ما سبق ذكره من أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو قانون انتقالي ، كما أن قانون الشركات الموحــد بجانــب قــانون الاستثمار الموحد (وحوافز الاستثمار) وقانون العمل الموحد وغيرهم من القوانين والتعديلات في بعض القوانيــن والتي أشرنا إليها في هذا الكتاب سوف تهيىء الظروف والأوضــاع لكــى تــتم المســاواة التامة بين المشروعات العامة وشــركات القطاع الخاص بل أن الهدف الأساسى التصفية الكاملة لمشروعات، وشركات قطاع الأعمال وسيادة وتطبيق نظام قانونى موحد على كل الوحدات الاقتصادية. وبعد ذلك نعرض باختصار للخطوط العامة لقانون قطاع الأعمال العام ولائحته التنفيذية وذلك فى المبحث الثانى.

المبحث الثانى

الخطوط العامة لقانون قطاع الأعمال

كما راينا صدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فى ١٩/٦/١٩٩٦ ليبدأ العمل به فى ١٩/٧/١٩٩١ فيما يتعلق بشركات قطاع الأعمال العام، وصدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون فى ٢٨/١٠/١٩٩١ ونشرت فى الجريدة الرسمية فى ٣١/١٠١٩٩١ وبدأ العمل بها من ١/١١/١٩٩١ ويهدف كل من القانون ولائحته التنفيذية الى اعادة التنظيم القانونى والاقتصادى لشركات القطاع العام والتى كانت خاضعة للقانون ٩٧لسنة ١٩٨٣ وقوانين أخرى، وكانت مملوكة بالكامل للدولة أو تمتلك الدولة نسبة ٥١% أو أكثر من رأسمالها (وأسهمها وأصولها).

ويشمل القانون عدد ١٢ مادة خاصة بإصداره (مواد الاصدار) أما القانون نفسه فيتكون من عدد ٥٥ مادة مقسمة على ثلاث أبواب، وكل باب يتكون من عدة فصول على النحو التالى:

الباب الأول: عن الشركات القابضة:

ويعالج فى الفصل الأول تأسيس هذه الشركات والفصل الثانى: رأس مال الشركة وأسهمها والفصل الثالث: مجلس الادارة والفصل الرابع الجمعية العامة، والفصل الخامس: النظام المالى للشركة ومراقبة حساباتها.

الباب الثالث: عن الأحكام العامة:

ويعـــالج فى الفصل الأول: اندماج وتقييم وانقضاء وتصفية الشــركات القابضة والشركات التابعة لها، والفصل الثانى التحكيم، والفصل الثالث: فى نظام العاملين فى الشركات القابضة والشركات التابعة لها والفصل الرابع: العقوبات

أما اللائحة التنفيذية للقانون فانها تشمل عدد ٦مواد خاصة بإصدارها أما اللائحة نفسها فتتكون من عدد ٨٧ مادة مقسمة على ثلاثة أبواب وكل باب يتكون من عدة فصول على النحو التالى وطبقاً لتقسيمات القانون نفسه.

الباب الأول: عن الشركات القابضة:

ويتكون من أربعة فصول وتتولى تحديد بعض الأمور التفصيلية التى ترك القانون للائحة بيانها كتوزيع الأرباح والاحتياطيات.

الباب الثانى: عن الشركات التابعة للشركات القابضة:

ويتكون هو الأخر من أربعة فصول الفصل الأول عن التأسيس والفصل الثانى عن مجلس ادارة الشركة التابعة والفصل الثالث عن الجمعية العامة للشركات التابعة والفصل الرابع عن النظام المالى للشركات التابعة – توزيع الأرباح والاحتياطيات.

الباب الثالث: عن الأحكام العامة:

ويتكون أيضاً من أربع فصول: الفصل الأول: مراقبة حسابات الشركات القابضة والشركات التابعة وتقويم أدائها الفصل الثانى: الرقابة على الشركات وحقوق الاطلاع على السجلات والدفاتر الفصل الثالث: إدماج وتقسيم الشركات القابضة والشركات التابعة لها والفصل الرابع: أوضاع وإجراءات إنهاء خدمة العاملين بالشركات الخاضعة وتحدد مواد إصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ونعرض لها فى مطلب أول، ثم نتناول الشركات القابضة والشركات التابعة فى مطلب ثالث والأحكام العامة فى مطلب رابع، من ثم سنقسم هذا المبحث للمطالب الأتية:

المطلب الأول: المبادىء العامة للقانون.

المطلب الثانى: الشركات القابضة.

المطلب الثالث: الشركات التابعة

المطلب الرابع: الأحكام العامة

المطلب الأول

المبادىء العامة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

طبقاً لمواد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١ فان المبادىء العامة لهذا القانون تتمثل فيما يلى"

١- سريان هذا القانون على الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكامه والتى تأخذ شكل شركات المساهمة وتطبق أحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون ولا تسرى أحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على هذه الشركات.

٢- حلول الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وحلول الشركات التابعة محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات ويتضمن هذا الحلول انتقال الحقوق وتحمل الالتزامات.

٣- تشكيل مجالس إدارة الشركات القابضة والشركات التابعة طبقاً لأحكام هذا القانون.

٤- استمرار معاملة العاملين بشركات قطاع الأعمال العام بجميع الأنظمة والقواعد التى تنظم شئونهم الوظيفية وذلك الى أن تصدر لوائح أنظمة العاملين بالشركات المنقولين اليها (لم تصدر حتى الآن) وكما رأينا عدم سريان القواعد

الخاصة بنظام العاملين المبينة بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨١ وسريان الأحكام العامة لقانون العمل (١٣٧ لسنة ١٩٨١) وقد أصبح قانون العمل الموحد والذى صدر منذ عدة شهور (مايو ٢٠٠٣) هو القانون الواجب التطبيق وهو أحد متطلبات برنامج الاصلاح الاقتصادى وقد تناولنا الأحكام الجديدة التى جاء بها والتى تدعم تحرير الاقتصاد القومى وتدعيم القطاع الخاص ومنحه كل صلاحيات التحكم والتصرف.

٥- جواز تحويل إحدى الهيئات الاقتصادية أو المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام المقرر لها أنظمة خاصة الى شركات قابضة أو شركة تابعة لأحكام هذا القانون ويكون ذلك بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء المادة٩ وقد سبق أن ناقشنا خطورة هذه المادة.

أما المبادىء العامة التى أبرزتها مواد إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فتتمثل فيما يلى:

١- سريان أحكام اللائحة لتنفيذية لقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٨٩١ والصادرة بقرار نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٢ وذلك فيما لم يرد به نص خاص بهذه اللائحة وبما يتعارض مع أحكامها.

٢- تقويم صافى أصول كل شركة من الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت فى تاريخ العمل بالقانون محل هيئات القطاع العام وشركاته التى كانت خاضعة للقانون رقم٩٧ لسنة ١٩٨٣ وفقاً للقواعد التى تقررها الجمعية العامة بكل شركة من هذه الشركات.

يتضح مما سبق أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أو لائحته التنفيذية يعد خطوة أساسية فى طريق التوصل الى توحيد القواعد القانونية التى تحكم الشركات وهذا ما تحقق بالكامل بعد صدور قانون الشركات الموحد "قانون التجارة الموحد" وأن الأصل العام والمبدأ العام الذى يؤكد فلسفته هو اعتبار هذه الشركات من أشخاص القانون الخاص ومن ثم فان الشريعة العامة واجبة التطبيق على شركات قطاع الأعمال العام هو القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ولن نعرض بالتفصيل لشرح هذا القانون ولكن نكتفى ببيان الخطوط العامة لهذا القانون (٢٠٣ لسنة ١٩٩١).. وحيث أنه يتناول القواعد القانونية المتعلقة بالشركات القابضة والشركات التابعة وبعض الأحكام العامة فإننا سوف نعرض لها باختصار .

المطلب الثالث
الشركات القابضة:

استلزم المشرع أن تأخذ الشركة القابضة شكل شركة المساهمة، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص وتمارس عملها بأساليب القانون الخاص ولا يوجد تفرقة بينها وبين الشركات الخاصة وسوف نعرض "للتأسيس" ، نشاط الشركة القابضة، الادارة، الجمعية العامة، النظام المالى للشركة وذلك طبقاً لنصوص القانون وباختصار وعلى النحو التالى:

أولاً: تأسيس الشركات القابضة:

يتم ذلك طبقاً للقانون ولائحته التنفيذية حيث يصدر بتأسيس الشركة القابضة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وذلك طبقاً لما يلى:

١- تؤسس الشركة القابضة من شخص اعتبارى عام واحد أو أكثر ويكون للشركة رأس مال مصدر ويجب ألا يقل عن ٢٠مليون جنيه وألا يقل المدفوع منه عند التأسيس عن ٥٠ % ويتم التأسيس عن طريق الاكتتاب المغلق على أن يقسم رأس المال الى أسهم أسمية متساوية القيمة ولا يجوز تداول هذه الأسهم الا فيما بين الأشخاص الاعتبارية العامة ولا تقل القيمة الاسمية لكل سهم بما لا يقل عن مائة جنيه ولا يزيد عن ألف جنيه.

٢- يقدم المؤسسون طلب التأسيس الى الوزير مبيناً به أسم الشركة ومدتها والغرض من إنشائها وقيمة رأس المال اللازم وطريقة أدائه ويرفق بالطلب العقد الابتدائى، مشروع النظام الأساسى للشركة ؛ (ويكوناً متطابقين للنموذج الذى يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء) شهادة من مصلحة السجل التجارى؛ شهادة من أحد البنوك المعتمدة تفيد تمام الاكتتاب، وأخيراً إقرار من السلطات المختصة فى الأشخاص الاعتبارية العامة المشتركة فى التأسيس بالموافقة على هذا الاشتراك وقيمة مساهمته فى رأس مال الشركة.

٣- يتولى الوزير متابعة واستيفاء إجراءات ومستندات تأسيس الشركة ثم يصدر بتأسيس الشركة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وينشر النظام الأساسى للشركة على نفقتها فى الوقائع المصرية وتقيد فى السجل التجارى.

<u>ثانياً: نشاط شركات القابضة.</u>

قررت المادة الثانية من مواد اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بحلول شركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣- اعتباراً من العمل بالقانون رقم ٢٠٣ ودون حاجة الى أى إجراء آخر وهذه تستمر فى نشاطها الأساسى الذى كانت تقوم به كهيئة عامة من قبل.

أما الشركات القابضة التى يتم تأسيسها لأول مرة فى ظل العمل بالقانون رقم ٢٠٣ فهى التى تخضع لإجراءات التأسيس...{السابق بيانها} – وتوضح المادة الثانية النشاط الاقتصادى الاستثمارى الأساسى للشركة القابضة {إنتاجي أو مالي أو تجارى، أو زراعى}،والأصل أن هذا النشاط الاقتصادى الاستثمارى للشركة القابضة بالنسبة لأموالها أن يتم من خلال وبواسطة الشركات التابعة لها،كما أن لها عند الاقتضاء أى عند الضرورة (ومن ثم يمثل ذلك استثناء) أن تقوم بالاستثمار بنفسها ويتمثل الدور الاقتصادى للشركة القابضة فى أن تتولى هذه الشركة فى مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها المشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى فى إطار السياسة العامة لدولة وللشركة أيضاً فى سبيل تحقيق أغراضها القيام بالأعمال الآتية:

١- تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.
٢- شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأسمالها.
٣- تكوين وادارة محفظة الأوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية أدوات أو أصول مالية أخرى.
٤- إجراء جميع التصرفات التى من شأنها أن تساعد فى تحقيق كل أو بعض أغراضها.

ثالثاً: ادارة الشركة القابضة:

أقر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية الجوانب المختلفة لادارة الشركة القابضة ويتضح منها كما سوف نرى التطبيق الكامل لفصل الملكية عن الادارة (وكذلك الشركات التابعة) والتوجه نحو الأخذ بالأساليب المطبقة فى ادارة شركات المساهمة (القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١) من حيث تدرج السلطات والتخصص وإنشاء جمعية عامة للشركة القابضة تكون صاحبة السلطة الأعلى فى الشركة.

أ-بالنسبة لتشكيل مجلس الادارة:

يتولى ادارة الشركة القابضة مجلس ادارة يصدر بتشكيلة قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح رئيسها لمدة ٣ سنوات قابلة للتجديد ويتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة (٧) ولا يزيد عن إحدى عشر(١١) ويشكل على الوجه التالى:

١- رئيس متفرغ

٢- عدد من الأعضاء لا يقل عن خمسة (٥) يختارون من ذوى الخبرة فى النواحى الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وادارة الأعمال (أشارت اللائحة التنفيذية الى أن يكون من بينهم أحد العاملين بوزارة المالية).

٣- ممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس إدارة الاتحاد.

وقد أشار القانون الى أنه لا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الادارة من العاملين بالشركة وضرورة توافر الشروط العامة التى يجب توافرها عند التعيين فى وظيفة عامة (عدم الحكم بعقوبة جناية..........الخ)، وأنه لا يجوز لأى شخص أن يكون رئيساً أو عضواً متفرغاً للإدارة بمجلس ادارة أكثر من شركة واحدة من الشركات الخاضعة لأحكام القانون وفى جميع الأحوال لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس ادارة أكثر من شركتين كما لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس الادارة أو لأحد أعضاء المجلس أو لأى مديرى الشركة أو لأى من أزواجه أو أقاربهم أو أصهارهم حتى الدرجة الرابعة أية مصلحة مباشرة فى الأعمال والعقود التى تتم باسمها (أو لحسابها) كما لا يجوز لرئيس مجلس الادارة أو لأى عضو أن يشترك فى أى عمل من شأنه منافسة الشركة أو أن يتجر لحسابه أو لحساب غيره فى أحد فروع النشاط الذى تزاوله وأخيراً فان رئيس وأعضاء مجلس الادارة مسئولون عن أعمالهم أمام الجمعية العامة.

ب- <u>بالنسبة لاختصاصات مجلس الادارة</u> :

قرر القانون أن يكون لمجلس ادارة الشركة مباشرة كل السلطات اللازمة لتصريف أمور الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة للشركة وبصفة عامة فان مجلس الادارة يضع النظام الذى يلتزم به ممثلوا الشركة فى مجالس ادارة الشركات

التابعة لها والموضوعات التى يتم متابعتها والتقارير التى يلتزمون بأعدادها وتتمثل أهم اختصاصات مجلس الادارة فيما يلي:

١- وضع السياسات العامة وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها وخاصة فى مجالات الاستثمار

٢- إدارة محفظة الأوراق المالية للشركة بيعا وشراءا بما تتضمنه من اسهم بنفسها أومن خلال الشركات التابعة لها وذلك فى أى مجال يراه المجلس محققا لأغراض الشركة وتنمية مواردها

٣- اقتراح تأسيس شركات مساهمة تؤسسها الشركة بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.

٤- شراء أسهم الشركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأسمالها.

٥- القيام بكافة الأعمال اللازمة لتصحيح الهياكل التمويلية ومسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات وترشيد التكلفة.

٦- إقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية تمهيداً لعرضها على الجمعية العامة للشركة.

٧- وضع معايير الأداء وتقييمها وفحص التقارير التى تقدم عن سير العمل بالشركة.

٨- اعتماد الهيكل التنظيمي للشركة ووضع اللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحي المالية والإدارية والفنية وغيرها.

٩- جميع الموضوعات التى تحتاج الى التنسيق أو التعاون المشترك بين الشركات التابعة وفى هذه الحالات يدعى رؤساء مجالس إدارة هذه الشركات وأعضاؤها المنتدبون عند النظر فى هذه الموضوعات للاشتراك فى المداولات وتقديم المقترحات دون أن يكون لهم صوت معدود.

١٠- ما يرى رئيس الجمعية العامة أو رئيس مجلس الإدارة عرضه على المجلس.

وأوردت المادة ١٧ من اللائحة التنفيذية الاستثمارات التى تتوجه لها محفظة الأوراق المالية وتتكون من:-

- تأسيس الشركات التابعة وغيرها من الشركات المساهمة سواء كان ذلك بمفردها أو بالاشتراك مع الغير من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.
- شراء أسهم الشركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأسمالها.
- التصرف بالبيع فى الأسهم التى تملكها فى الشركات التابعة وغيرها من الشركات.
- شراء وبيع أية أصول مالية أخرى.
- إصدار صكوك أو سندات لتجميع الأموال واعادة استثمارها

- القيام بجميع الإجراءات التى يراها المجلس لازمة لزيادة قيمة الاستثمارات التى تديرها الشركة أو زيادة الأرباح التى تتحقق منها.

يتضح من هذه الاختصاصات وعلى وجه التحديد ما أوردته المادة ١٧ من اللائحة أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ يهدف أساساً كما رأينا الى بيع وحدات وشركات قطاع الأعمال العام.

رابعاً - الجمعية العامة للشركة القابضة:

طبقاً لأحكام القانون رقم ٩٧لسنة ١٩٨٣الخاص بهيئات القطاع العام وشركاته لم يكن لهيئة القطاع العام جمعية عامة على أساس أنها من أشخاص القانون العام ولكن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ قرر إنشاء جمعية عامة للشركة القابضة وهذا يتفق مع اعتبارها والشركات التابعة طبقاً لهذا القانون من أشخاص القانون الخاص وتحقيق المساواة مع الشركات المساهمة وسنعرض لتكوين الجمعية العامة واختصاصاتها والجمعية العامة غير العادية.

أ-تكوين الجمعية العامة وانعقادها:

تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة من:-

- الوزير المختص رئيساً (وزير قطاع الأعمال العام)

- أعضاء من ذوى الخبرة فى مجال الأنشطة التى تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن ١٢ ولا يزيد عن ١٤ من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام

لنقابات عمال مصر يصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء مع تحديد ما يتقاضونه من بدل الحضور.

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبوا الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود، وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الأحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسى للشركة أغلبية خاصة.

وبالنسبة لانعقاد الجمعية العامة: تبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما إذا كانت الجمعية منعقدة فى اجتماع عادى أو غير عادى.

وأشارت المادة ٢٢ من اللائحة فى هذا الخصوص بأن تجتمع الجمعية العامة العادية مرتين على الأقل سنوياً أحدهما قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر وذلك للنظر فى الموازنة التقديرية للشركة والأخرى خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، كما حددت المادة ٢٨ من اللائحة الى أن صحة انعقاد الجمعية فى جميع الأحوال بحيث لا يكون انعقاد الجمعية العامة صحيحاً الا إذا حضره نصف عدد أعضائها على الأقل بما فيهم رئيس الجمعية وتصدر قرارات الجمعية العامة العادية بالأغلبية المطلقة لعدد

أصوات الحاضرين أما قرارات الجمعية العامة غير العادية فلا تصدر الا بالأغلبية لثلثى أصوات الحاضرين.

ثم أشارت اللائحة الى المبدأ العام الذى يمثل المرجعية للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ألا وهو القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، الخاص بشركات المساهمة حيث نصت على: مع مراعاة ما وردت بشأنه أحكام خاصة بهذه اللائحة تسرى فى شأن ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها أحكام المواد من ٢٠٠ الى ٢٣١ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليها.

ب-اختصاصات الجمعية العامة:

تتمثل اختصاصات الجمعية العامة طبقاً لهذا القانون ولائحته التنفيذية والنظام الأساسى للشركة فيما يلى:

١- التصديق على تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر فى إخلاء المجلس عن المسئولية عن الفترة المقدم عنها التقرير.

٢-التصديق على الميزانية والحسابات الختامية للشركة وعموماً النظر فى تقرير مراقب الحسابات.

٣-الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة لمدة تالية أو عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى وبصفة عامة اختصاص تشكيل مجلس إدارة الشركة

٤-الموافقة على توزيع الأرباح والاحتياطات.

٥-النظر فى تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات بشأن مراقبة حسابات الشركة وتقويم أدائها واتخاذ ما يلزم فى شأنها من قرارات.

٦-كل مما يرى رئيس الجمعية العامة أو مجلس الإدارة عرضه عليها.

٧-التصرف بالبيع فى أصل من خطوط الإنتاج الرئيسية طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية.

<u>جـ- اختصاصات الجمعية العامة غير العادية:</u>

نصت المادة ١١ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه لا يجوز تعديل نظام الشركة الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية- وقد حددت المادة ٢٥ اختصاصات الجمعية العامة غير العادية بما يأتى:

<u>أولاً: تعديل نظام الشركة</u> بمراعاة الأ يترتب على ذلك زيادة التزامات المساهمين مالم يوافق على ذلك جميع المساهمين ويقع باطلاً كل قرار يصدر من الجمعية العامة يكون من شأنه المساس بحقوق المساهم الأساسية التى يستمدها بصفته شريكاً.

- وتنظر الجمعية العامة غير العادية بصفة خاصة التعديلات التالية فى نظام الشركة:

١-زيادة راس المال المرخص به أو المصدر فى حالة عدم وجود رأس مال مرخص به.

٢-إضافة أية أغراض مكملة أو مرتبطة أو قريبة من غرض الشركة الأصلي ولا تكون الموافقة على تغيير الغرض الأصلى نافذة الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.

٣-إطالة أمد الشركة أو تقصيره أو حلها قبل انتهاء مدتها أو تغيير نسبة الخسارة التى يتعين عند تحقيقها دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر فى تصفية الشركة أو استمرارها.

ثانياً: اقتراح ادماج الشركة أو غيرها من الشركات القابضة.

ثالثاً: اقتراح تقسيم الشركة.

رابعاً: النظر فى تصفية الشركة أو استمرارها إذا بلغت خسائرها نصف رأس المال أو أية نسبة أقل يحددها النظام.

خامساً: بيع كل أو بعض أسهم الشركة التابعة بما يؤدى الى خفض حصة الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية وبنوك القطاع العام فى رأسمالها عن ٥١% وهذا هو الهدف الأساسى للقانون وهو العم على بيع شركات قطاع الأعمال العام أو جزء منها.

ويلاحظ الاختصاص الأخير ببيع الأسهم فى الشركات التابعة هو من اختصاصات مجلس ادارة الشركة القابضة غير أن الاختصاص-ينعقد للجمعية العامة غير العادية إذا ترتب على بيع كل أو بعض الأسهم أن تنخفض نسبة حصة الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام فى رأس المال الشركة التابعة عن ٥١% حيث سيؤدى ذلك الى خروج الشركة

التابعة من نطاق سريان القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وتحولها الى نطاق سريان قانون آخر هو غالباً القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أو قانون الاستثمار ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩.

وقد أوضحت اللائحة التنفيذية فى المادة ٢٦ ما أشارت اليه المادة العاشرة من القانون من أنه لا يجوز للشركة التصرف بالبيع فى أصل من خطوط الإنتاج الرئيسية الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وطبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة وهى:

١-أن تكون الشركة عاجزة عن تشغيل هذه الخطوط تشغيلا اقتصادياً أو أن يؤدى الاستمرار هذه تشغيلها الى تحميل الشركة خسائر مؤكدة.

٢-ألا يقل سعر البيع عن القيمة التى تقدرها اللجنة المنصوص عليها فى المادة (١٩) من القانون.

كما أوضحت المادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية فيما يتعلق بتصفية الشركة أنه إذا قررت الجمعية العامة غير العادية تصفية الشركة يتعين أن تتضمن قراراتها الصادرة فى هذا الشأن المسائل الآتية:

أ-تعيين المصفى أو المصفين وتحديد أتعابهم مدة التصفية.

ب-مد المدة المقررة للتصفية بعد الاطلاع على تقرير المصفى.

ج-النظر فى الحساب المؤقت الذى يقدمه المصفى.

د- التصديق على الحساب الختامى لأعمال التصفية.

هـ-تعيين المكان الذى تحفظ فيه دفاتر الشركة ووثائقها بعد إتمام التصفية.

رابعاً: النسبة النظام المالى للشركة ومراقبة حساباتها:

فقد أشار القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ (المواد ١٢-١٥) الى أن يحدد النظام الأساسى بداية ونهاية السنة المالية للشركة وتعتبر أموال الشركة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلى والأجنبى فى حساب مصرفى بالبنك المركزى أو أحد البنوك التجارية،كما تعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعه تحدد و تعرض أصول والتزامات وحقوق المساهمين وإيرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقاً للاوضاع والشروط والبيانات التى تحددها اللائحة التنفيذية.

كما أشار القانون إلى أن تحدد الأرباح الصافية للشركة ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ويؤول نصيب الدولة فى هذه الأرباح إلى الخزانة العامة ويتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم أدائها طبقاً لقانونه.

وقد أوضحت اللائحة التنفيذية للقانون فى المواد من ٣٠ إلى ٤٣ تفصيلات النظام المالى للشركة القابضة ومكونات أصول الشركة ومكونات خصومها وإعداد قوائم مالية مجمعة وفقاً

للأوضاع والشروط والبيانات التى حددتها اللائحة لقانون شركات المساهمة ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

كما تحدد اللائحة التنفيذية الأرباح الصافية وتخصيص نسبة منها للاحتياطى القانونى ويجوز استخدامه فى تغطية خسائر الشركة وفى زيادة رأس المال كما أنه يجوز أن ينص النظام الأساسى للشركة على تجنيب نسبة معينة من الأرباح الصافية لتكوين احتياطى نظامى بحد أقصى ١٠% بالنسبة للشركات التى لا تزاول النشاط بنفسها، و٢٠% بالنسبة لغيرها من الشركات وذلك لمواجهة الأغراض التى يحددها النظام.

كما يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة أن تقرر تكوين احتياطيات أخرى غير الاحتياطي القانونى والنظامي بما لا يجاوز١٠% من المتبقى من الأرباح الصافيه بعد تجنيب الاحتياطى القانونى والنظامى وتخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥%من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى ونسبة لا تزيد على ٥% لمكافأة مجلس الادارة .

- أما الأرباح القابلة للتوزيع فهى الأرباح الصافية مستنزلا منها ما يكون قد لحق برأس مال الشركة من خسائر فى سنوات سابقة ؛ وبعد تجنيت الاحتياطات المنصوص عليها

- لا يحوز توزيع الأرباح التى تحققها الشركة نتيجة التصرف فى أصل من الأصول الثابتة أو التعويض عنه وتكون الشركة من هذه الأرباح احتياطات يخصص لاعادة أصولها إلى ما كانت عليه

أو شراء أصول ثابتة جديده ؛أو لسداد ديون الشركة ويسرى هذا الحكم فى حالة إعادة تقويم أصول الشركة.

- بمراعاة أحكام القانون واللائحة والنظام الأساسي للشركة تحدد الجمعية العامة بعد إقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر ؛الأرباح القابلة للتوزيع ؛وتعلن ما يخص العاملين والمساهمين ومجلس الإدارة وذلك بمراعاة ما يأتى :

أولا: ألا يقل نصيب العاملين بالشركة فى الأرباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى تزاول النشاط بنفسها عن ١٠% ولا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقداً على مجموعة أجورهم الأساسية السنوية ويجنب ما يزيد على ذلك فى حساب خاص لإنشاء مشروعات إسكان للعاملين بالشركة وتقديم الخدمات الاجتماعية وفقاً تقرره الجمعية العامة للشركة.

ثانياً: ألا يزيد نصيب العاملين فى الأرباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى لا تزاول النشاط بنفسها على مجموع الأجور الأساسية السنوية.

ثالثاً: الا يجاوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينة فى الأرباح أكثر من ٥% من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥% من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى.

- يجـــوز للجمعـــية العامة بناء على اقتراح مجلس ادارة الشركة القابضة تخصيص نسبة الاحتياطيات الأخرى المنصوص عليها فى المادة ٣٧ لتمويل البرامج المالية التى تكفل تصحيح مسار الشركات الـــتابعة وذلـــك وفقـــاً للقواعد وبالشروط والأوضاع التى تحددها الجمعية العامة.

- يوزع الربح المتبقي من الربح القابل للتوزيع على الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة المساهمة فى رأس مال الشركة.

- يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة وفى ضوء تقرير مراقب الحسابات عدم توزيع الأرباح إذا كان ذلك ضرورياً لاستمرار نشاط الشركة أو المحافظة على مركزها المالى وذلك دون الإخلال بتخصيص ربح لا يقل عن ٥% من رأس المال للمساهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الإدارة.

المطلب الثالث

الشركات التابعة:

تتمثل الشركات التابعة فى تلك الشركات التى كانت خاضعة مـن قـبل للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وأصبحت بمثابة شركات مسـاهمة خاضعة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ اعتبار من تاريخ العمـل به،والأمر يتعلق هنا بتغير النظام القانونى الذى تخضع له الشـركة، بالإضـافة للشركات التى يمكن إنشائها من ظل القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أى لم تكن موجودة من قبل.

ويعرف القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الشركة التابعة بأنها تلك الشركة التى يكون لإحدى الشركات القابضة ٥١% من رأس مالها على الأقل فإذا اشترك فى هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية أو بنوك القطاع العام بصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتحديد الشركة القابضة التى تتبعها هذه الشركة وتتخذ الشركة التابعة شكل الشركة المساهمة وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل التجارى.

فالشركة التابعة إذن هى شركة مساهمة ذات شخصية اعتبارية يكون لأحد الشركات القابضة ٥١% من رأسمالها على الأقل، وهى تمارس نشاطاً اقتصادياً نوعياً فى أحد قطاعات أو مجالات الاقتصاد القومى، وحددت المادة (٥٢) من اللائحة التنفيذية

أن جميع عقود وأوراق الشركة يجب أن تحمل أسم الشركة وعنوانها مسبوقاً بعبارة "شركة تابعة مساهمة مصرية" ش،ت،م،م" مع بيان اسم الشركة القابضة التى تتبعها الشركة ومركزها الرئيسى وستتناول البيانات والعناصر الأساسية المتعلقة بالشركات التابعة طبقاً للقانون رقم ٢٠٣ ولائحته التنفيذية على النحو التالى:

أولاً: تأسيس الشركة التابعة :

يتم تأسيس الشركة التابعة لإحدى الشركات القابضة بمفردها أو بالاشتراك مع شركات قابضة أخرى أو أشخاص اعتبارية عامة أو أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص ويجوز أن تكون الأنشطة التى تزاولها الشركات التابعة لآي شركة قابضة متماثلة أو متكاملة أو متباينة ٠

يعرض رئيس مجلس الإدارة للشركة القابضة على الوزير قرار مجلس إدارة الشركة القابضة باقتراح تأسيس الشركة التابعة وطلب التأسيس مبينا به اسم الشركة التابعة ومدتها والغرض من إنشائها ؛ وقيمة رأس المال اللازم لتحقيق هذا الغرض وطريقة أدائه مع مذكرة مشتملة على جميع البيانات الواجب توافرها قانوناً لتأسيس الشركة ؛ويرفق بطلب التأسيس المستندات الآتية :

١- العقد الابتدائي بالنسبة للشركات التى يشترك في تأسيسها أكثر من شخص طبيعي أو اعتباري

٢-مشروع النظام الأساسي للشركة

٣- شهادة من مصلحة السجل التجاري تفيد عدم التباس الاسم التجاري للشركة مع غيرها من الشركات

٤- شهادة من أحد البنوك المعتمدة تفيد تمام الاكتتاب فى جميع أسهم الشركة وأنة تم أداء النسبة الواجب سدادها وتم وضع قيمتها لحساب الشركة

٥- إقرار من السلطات المختصة فى الأشخاص الاعتبارية المشتركة بالموافقة على التأسيس وقيمة مساهمتها فى رأس مال الشركة

٦- نموذج الإقرار بهذه اللائحة مستوفيا بالنسبة للمؤسسين من الأشخاص الاعتبارية

- يصدر بتأسيس الشركة التابعة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة ٠ وينشر هذا القرار مرفقا به النظام الأساسي على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية وتقيد الشركة فى السجل التجارى٠

ثانياً: رأس مال الشركة وأسهمها:

أوضح القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١ الأحكام المتعلقة برأس مال الشركة وتوزيعه على أسهم اسمية متساوية القيمة ،والاكتتاب فيها ،والحصص العينية إذا وجدت وتداول الأسهم ...الخ ويمكن تناولها كما يلي :-

١- يكون للشركة رأس مال مصدر (ويجوز أن يحدد النظام الأساسي رأس المال المرخص به بما يجاوز رأس المال المصدر) ويكون الاكتتاب فيه أما بطرح أسهم وحصص وسندات رأس المال للاكتتاب العام أو بالاكتتاب المغلق ،ويجب الا يقل رأس مال الشركة المصدر عن مليون جنية ولا يسرى ذلك على الشركات التى كانت خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بهيئات القطاع العام فهى شركات قائمة أساسا ورأس مالها محدد ومعروف ،ووضعها القانونى هو الذى تغير كما ذكرنا من قبل.

٢- يحدد النظام الأساسي القيمة الاسمية للسهم بحيث لاتقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد عن مائة جنيه ،ويكون السهم غير قابل للتجزئة ،ولا يجوز إصدارة بأقل من قيمتة الاسمية ،كما لا يجوز إصدارة بقيمة أعلى الا فى الأحوال وبالشروط التى تحددها اللائحة التنفيذية على أن تضاف هذه الزيادة إلى الاحتياطي ولا يجوز بأى حال أن تجاوز مصاريف الإصدار الحد الذى يصدر به قرار من الهيئة العامة لسوق المال ،

٤- يسرى فى شأن إصدار أسهم الزيادة فى رأس المال بقيمة اسمية أعلى والبيانات التى تتضمنها شهادات الأسهم وكيفية استبدال الشهادات المفقودة والتالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات المفقودة والتالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركات أحكام المواد ٩٤، ١٢٥، ١٢٦، ١٢٩ من

اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

٤- إذا ما دخل فى تكوين رأس مال الشركة عند تأسيسها أو عند زيادة رأسمالها حصص عينة مادية أو معنوية يجب على المؤسسين أو مجلس الادارة طلب التحقق من صحة هذا التقرير ويكون الطلب من الوزير المختص والذى يشكل لجنة برئاسة مستشار بإحدى الهيئات القضائية (يختاره رئيسها) وعضوية أربعة على الأكثر من ذوى – الخبرة الاقتصادية والمحاسبية والقانونية والفنية وممثل عن المؤسسين أو المساهمين يختاره مجلس إدارة الشركة القابضة أو مجلس إدارة الشركة التابعة بحسب الأحوال وممثل عن كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وتقدم اللجنة تقريرها الى الوزير المختص فى مدة أقصاها ٦٠ يوماً من تاريخ إحالة الأوراق إليها ولا يصبح التقرير نهائياً الا بعد اعتماده منه.

٥- بالنسبة لتداول أسهم الشركة: فانها تكون قابلة للتداول طبقاً للأحكام المبينة فى اللائحة العامة لبورصات الأوراق المالية الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ والذى حل محله القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ وقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ هذا ويجوز تداول حصص التأسيس والأسهم التى تعطى مقابل حصة عينية والأسهم التى يكتتب فيها مؤسسو الشركة من تاريخ قيدها فى السجل المدني.

ثالثاً: إدارة الشركة التابعة:

١- طبقاً لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية فان ادارة الشركة التابعة التى يملك رأسمالها بأكمله شركة قابضة بمفردها أو بالاشتراك مع شركة قابضة أخرى أو أشخاص عامة أو بنوك القطاع العام يتولاها مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

٢- يبين النظام الأساسي للشركة عدد أعضاء مجلس الإدارة على الأ يقل عن خمسة ولا يزيد عن تسعة بما فيهم الرئيس ويراعى فى تحديد العدد حجم نشاط الشركة وطبيعته وحددت اللائحة التنفيذية عدد أعضاء مجلس الإدارة للشركات القائمة فى تاريخ العمل بها عدد تسعة أعضاء (ضرورة أن يكون العدد فردى) ويراعى فى التشكيل ما يلى:

أ-رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة تعينه الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة.

ب-أعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس ادارة الشركة القابضة من ذوى الخبرة يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة ويكون عددهم نصف عدد أعضاء المجلس.

جـ- عدد من الأعضاء مماثل لعدد الأعضاء من ذوى الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقاً لأحكام القانون المنظم لذلك.

د- رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت معدود وفى حالة تعدد اللجان النقابية فى الشركة تختار النقابة العامة أحد رؤساء هذه اللجان.

٣- وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار إليهم فى البندين (أ،ب) الموضحان أعلاه من مكافآت العضوية كما يحدد النظام الأساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة ٣٤ من هذا القانون والتى توضح كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلس الادارة ولا يجوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينة فى الأرباح بأكثر من ٥% من الربح القابل للتوزيع كما تحدد الجمعية العامة بدل حضور الجلسات الذى يتقاضاه أعضاء المجلس وما يستحقه أعضاء المنتخبون (من العاملين) من مكافأة سنوية بما لا يجاوز الأجر السنوى الأساسى.

٤- يختار مجلس إدارة الشركة القابضة من بين الأعضاء المعينين المنصوص عليها فى البند (ب) عضواً منتدباً أو أكثر يتفرغ للإدارة ويحدد ما يتقاضاه من راتب بالإضافة للمكافآت المحددة سابقاً كما يحدد المجلس من يحل محل العضو المنتدب فى حالة غيابه أو خلو منصبه أو عزله وللمجلس أن يعهد الى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ للإدارة وفى هذه الحالة يحدد له ما يتقاضاه من راتب بالإضافة للمكافآت.

٥- وتسرى الأحكام السابقة من حيث تشكيل مجلس الادارة، بالنسبة للشركات التى يساهم فى رأسمالها أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص - ولكن يشمل التشكيل (من ٥الى ١٩ عضو) أعضاء غير متفرغين بنسبة ما تملكه الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد المساهمين فى الشركة يختارهم ممثلو هذه الجهات فى الجمعية العامة (المادة ٢٢ من القانون)٠

٦- يكون لعضو مجلس الإدارة المنتدب جميع السلطات المتعلقة بإدارة الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق غرضها ، وذلك فيما عدا ما يدخل فى اختصاص الجمعية العامة ومجلس الإدارة طبقا لاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ونظام الشركة ، هذا ويمثل عضو مجلس الإدارة المنتخب الشركة أمام القضاء وفى صلاتها بالغير ، ولمجلس الإدارة ،ولرئيسه أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة به من ذوى الخبرة دون أن يكون لهم صوت محدود كما للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجان يعهد اليها ببعض اختصاصاته وللمجلس كذلك أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين فى القيام بمهمة محدودة على أن يعرض على المجلس تقريراً بما قام به من أعمال.

أ- بالنسبة لاختصاصات رئيس مجلس الادارة:

أوضحت هذه الاختصاصات اللائحة التنفيذية للقانون وهو كما ذكرنا من قبل غير متفرغ ومن ثم جاءت اختصاصاته ومهامه اشرافيه أكثر منها تنفيذية وتتمثل فيما يلي:

- رئاسة جلسات مجلس الادارة.
- وضع جدول الأعمال لجلسات المجلس بالتشاور مع العضو المنتدب.
- التأكد من أن التقارير الشهرية عن نتائج أعمال الشركة والمشروعات الاستثمارية المطلوب تنفيذها وبرامج التمويل قد أعدت بالصورة التي حددها المجلس.

ب-أما بالنسبة لاختصاصات عضو مجلس الإدارة المنتدب:

أوضحت اللائحة التنفيذية للقانون هذه الاختصاصات والتي يتضح منها مسئوليته التنفيذية الأولى ورئاسته وحده لعملية إدارة وتصريف الأمور اليومية للشركة حيث تنص المادة ٦١ من هذه اللائحة على أن يتولى عضو مجلس الإدارة المنتدب وحده رئاسة العمل التنفيذي للشركة وتصريف أمورها اليومية والإشراف على سير العمل في جميع قطاعات الشركة وفروعها ومتابعة الأداء لجميع الأنشطة واتخاذ ما يراه من قرارات لانتظام العمل وتحقيق الأهداف وله على الأخص مباشرة الاختصاصات الآتية:

١- اقتراح الموضوعات التي تطرح في الاجتماعات الدورية لمجلس الادارة ويتشاور بشأنها مع رئيس المجلس .

٢- مراجعة كافة التقارير الدورية التى تعد للعرض على مجلس الإدارة قبل إرسالها إلى رئيس المجلس

٣- الإشراف على إعداد برنامج العمل التفصيلي للشركة للعام التالى والقوائم المالية المعبره عنه والتقرير السنوي عن نتائج أعمال الشركة وتقويم أدائها ومراجعة كافة الردود على استفسارات مراقبي الحسابات قبل إعداد هذا التقرير .

٤- الإشراف على إعداد. الدراسات والأبحاث والتقارير الخاصة بتصحيح الهيكل المالى للشركة

٥- مراجعة الدراسات التى تعد عن المشروعات الاستثمارية اللازمة للإحلال والتجديد والتوسع

٦- مراجعة مقترحات التطوير فى جميع أنشطة الشركة ومتابعة تنفيذ ما يتم اقراره منها

٧- تحديد اللجان المؤقتة أو الدائمة والتى قد يرى ضرورة تشكيلها لتنفيذ المهام التى يحددها واختيار أعضائها

٨- التحقق من توافر شروط شغل الوظائف القيادية فيمن تقدموا لشغلها ويعرض ترشيحاته على مجلس الإدارة للنظر فيها وإقرارها.

٩- منح المكافآت الخاصة عن الأعمال المتميزة التى قام بها معاونوه من شاغلي الوظائف المختلفة طبقا للوائح والنظم المعمول بها فى الشركة وفى حدود الاعتمادات المالية المخصصة لهذا الغرض

١٠- تمثيل الشركة فى صلاتها مع الغير وأمام القضاء، وأمام الجهات الادارية والهيئات الأخرى.

١١ – تنفيذ ومتابعة ما يكلفه به مجلس الإدارة من مهام وأعمال تتعلق بالشركة وشئونها.

رابعاً: الجمعية العامة للشركات التابعة:

حدد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ (المواد من ٢٥ إلى ٣٠) واللائحة التنفيذية له (المواد من ٦٢ إلى ٦٥)تكوين الجمعية العامة للشركة التابعة مع التفرقة بين الشركة التابعة المملوكة للشركة القابضة بأكملها أو باشتراك شركات قابضة أخرى أو أشخاص عامة ، وبين الشركة التابعة التى يساهم فى رأسمالها مع الشركة القابضة أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص ، ثم يعرض القانون ولائحته لانعقاد الجمعية ونظام التصويت، ثم اختصاصات الجمعية العامة ،مع التفرقة بين الجمعية العامة العادية والجمعية العامة غير العادية.

١ –تكوين الجمعية العامة التى لا يشترك فى ملكيتها القطاع الخاص:

تـــتكون الجمعية العامة للشركة التي تملك الشركة القابضة رأســـمالها بأكملـــه، أو تشـــترك مع شركات قابضة أخرى، أو مع أشخاص عامة أو بنوك القطاع العام من الأعضاء الآتيين:

- رئـــيس مجلس إدارة الشركة القابضة أو من يحل محله في حالة غيابه رئيسا
- أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة
- أعضـــاء مـــن ذوي الخبرة لا يزيد عددهم على أربعة تختارهم الجمعـــية العامـــة للشـــركة القابضـــة وتحدد ما يتقاضونه من بدل الحضور.

- عضوان تختارهما اللجنة النقابية،هذا ويكون اختيار الأعضاء من ذوي الخـــبرة وممثلـــي اللجان النقابية لمدة ثلاث سنوات، ويجوز تجديـــد عضـــويتهم كلهم أو بعضهم في ضوء ما تسفر عنه نتائج أعمال الشركة.
- كمـــا يحضـــر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشـــركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود.

-

٣- تكوين الجمعية العامة التي تشترك في ملكيتها القطاع الخاص:

تـــتكون الجمعـــية العامة للشركة التي تساهم في رأسمالها مع الشركة القابضة أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص من الأعضاء الآتيين:

– رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة أو من يحل محله عند غيابه رئيسا٠

– أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة

– المســـاهمون مـــن الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخـــاص، ويكـــون لهم حق حضور الجمعية العامة بالأصالة عن أنفســـهم أو بطـــريق الإنابة بشرط أن تكون ثابتة في توكيل كتابي، وأن يكـــون الوكـــيل مساهما، ما لم يشترط نظام الشركة للحضور حـــيازة عـــدد معين من الأسهم ، ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشـــرة أسهم علي الأقل حق الحضور ولو قضى النظام الأساسي للشركة بغير ذلك.

ويتضـــح من ذلك أن – الأغلبية في الجمعية العامة سوف تكون للمساهمين الذين لهم حق الحضور، وفي ذلك تطبيق لما جاء بخصوص الجمعية العامة لشركات المساهمة في القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

– كمـــا هو مقرر سابقا فأنه يحضر اجتماعات هذه الجمعية العامة أيضـــا رئيس أعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود٠

٣– شروط الانعقاد ونظام التصويت:

تبيـــن اللائحة التنفيذية للقانون شروط انعقاد الجمعية العامة ونظـــام التصويت علي المسائل المعروضة عليها– وذلك في المادة ٦٣ (ترك القانون للائحة تحديد ذلك) التي تنص على أنه: ''تسرى

فـــى شأن إجراءات ومواعيد وشروط وصحة انعقاد الجمعية العامة العاديـــة وغـــير العادية ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها واختصاصاتها أحكام المواد ٢٢ ،٢٣ ،٢٤ ،٢٥ ،٢٦ ،٢٧ ، ٢٨ ،٢٩ من هذه اللائحة ''

هـــذه المـــواد هى التى تحدد نفس الأمر أى انعقاد الجمعية العامـــة بالنسبة للشركات القابضة، وتسري من حيث المبدأ بالنسبة للجمعـــية العامة للشركة التابعة، حيث تجتمع الجمعية العامة العادية مرتين علي الأقل سنوياً أحدهما قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر وذلـــك للنظر في الموازنة التقديرية للشركة، والأخرى خلال ستة اشهر من انتهاء السنة المالية، ولا يكون انعقاد الجمعية صحيحا إلا إذا حضره نصف عدد أعضائها علي الأقل بما فيهم رئيس الجمعية ، وعموما فأن الشروط المقررة تتمثل في:

١ - ضرورة حضور نصف عدد الجمعية العامة علي الأقل

٢ - تصـــدر قرارات الجمعية العامة العادية بالأغلبية المطلقة لعدد أصوات الحاضرين.

٣- أما قرارات الجمعية العامة غير العادية فلا تصدر الا بأغلبية ثلثـــي أصـــوات الحاضـــرين وذلـــك بســـبب خطورة وأهمية اختصاصات الجمعية العامة غير العادية والتي تتمثل في إدخال تعديلات علي النظام الأساسي للشركة، وبيع كل أو بعض أسهم الشـــركة، أو التصـــرف بالبـــيع فـــي اصل من خطوط الإنتاج الرئيســـية ، أو تصـــفية الشـــركة، وذلك كما سبق أن وضحناه

بالنســـبة للشـــركات القابضة ولا يكون التعديل نافذا الا بموافقة الوزير •

٤- علي رئيس الجمعية العامة دعوتها إلي الانعقاد كلما طلب ذلك المســـاهمون الذيـــن يملكون ١٠% من رأس المال علي الأقل وعلـــي أن يوضـــح بالطلـــب الأســـباب الداعية لعقد الاجتماع والمسائل المطلوب عرضها •

٥- تســـري فـــي شـــان إجراءات وشروط صحة انعقاد الجمعية العادية وغير العادية ونظام التصويت علي المسائل المعروضة علـــيها أحكـــام المواد من ٢٠٠ إلي ٢٣١ من اللائحة التنفيذية لقـــانون شـــركات المساهمة وذلك بصفة عامة (المادة ٢٨ من اللائحة)

٦- أمـــا بالنســـبة للشركات التابعة التي يساهم القطاع الخاص في رأسمالها وطبقا للمادة ٦٤ من اللائحة تسري في شأن التصويت فيها أحكام المادتين ٧٠,٦٧ من قانون الشركات المساهمة (رقم ١٥٩لســـنة ١٩٨١) وبشكل عام في خصوص الجمعيات العامة لهـــذه الشركات التي يساهم فيها القطاع الخاص أو الأفراد فأن المـــادة ٣٠ مـــن القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تقرر سريان أحكام المواد من ٥٩ إلي ٧٦ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١

٧- لا يجـــوز لأعضـــاء الجمعـــية مـــن ممثلي الشركات القابضة والأشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام أن ينوبوا عن حملـــة الأســـهم من ممثلي القطاع الخاص في حضور الجمعية

العامـــة أو فـــي التصويت، كما لا يجوز لحملة الأسهم من القطاع الخاص أن ينوبوا عن هؤلاء.

٨- يكون حق التصوير لممثلي الشركة القابضة أو الأشخاص العامة أو بـــنوك القطاع العام أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد بنسبة نصيب كل منهم في رأس المال وفقا لنصاب التصويت الذي يقضي به النظام الأساسي للشركة.

٩- تصـــدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات ممثلي أسهم رأس مـــال الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة.

٤-اختصاصات الجمعية العامة:

حدد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ اختصاصات الجمعية العامة العادية بما يأتى: (المادة ٢٧):

-التصديق على الميزانية وحساب الأرباح والخسائر.

- التصـــديق على تقرير مجلس الادارة على نشاط الشركة والنظر فى أخلائه من المسئولية.

- الموفقة على توزيع الأرباح.

-الموافقـــة على استمرار ورئيس وأعضاء مجلس الادارة لمدة تالية أو عزلهم ويكون التصويت على ذلك عن طريق الاقتراع السرى.

- كـــل مـــن يرى رئيس الجمعية العامة للشركة أو رئيس مجلس ادارة الشـــركة القابضة أو مجلس ادارة الشركة التابعة لها أو المساهمون من الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد الذين يملكون ١٠% من رأس المال عرضه على الجمعية العامة.

أما اختصاصات الجمعية العامة غير العادية :

فقــد أشرنا في النقطة السابقة- فهى للاختصاصات العادية للجمعــية العامــة أما الاختصاصات للجمعية العامة غير العادية لا تخرج عن الاختصاصات المحددة قانونا للجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة ، وعموما تشمل تعديل النظام الأساسي، وبيع كل أو بعض أسهم الشركة أو بعض خطوط الإنتاج الرئيسية أو تصفية الشــركة، وكذلك في حالة النظر في عزل رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشــركة كلهم أو بعضهم أثناء مدة عضويتهم في المجلس ، حيث يجوز في هذه الحالة أن يدعو رئيس الجمعية العامة لاجتماع غير عادي، وتتخذ الإجراءات المحددة في المادة ٢٩ من القانون ، وتــتخذ الجمعية العامة قرارها بطريق الاقتراع السري، ولا يكون قــرار العزل صحيحا إلا إذا صدر بأغلبية ثلثي الأسهم الممثلة في الاجتماع ، ويحرم من صدر القرار بعزله من مرتبه ومكافأته وأية مبالغ كان يتقاضاها من الشركة اعتبارا من تاريخ صدور القرار.

وفي جميع الأحوال لا يجوز للرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة حضور اجتماعات الجمعية العامة إذا تضمن جدول أعمالها موضوع عزل المجلس بأكمله أو بعض أعضائه أو رئيس المجلس، وفــي حالة عزل المجلس بأكمله تصدر الجمعية العامة غير العادية قــرارا بتعيين مفوض أو أكثر لادارة الشركة بصفة مؤقتة إلي أن يــتم تشكيل مجلس إدارة جديد طبقا لاحكام هذا القانون خلال ثلاثة

أشـــهر مـــن تاريخ صدور قرار العزل أما إذا أقتصر العزل علي رئـــيس مجلس الإدارة أو العضو المنتدب وبعض أعضاء المجلس فيـــتم اســـتكمال المجلس طبقا لأحكام هذا القانون ، ويكمل العضو الجديد مدة عضوية سلفه.

خامسا – <u>النظام المالي للشركات التابعة ،وتوزيع الأرباح:</u>

<u>١– النظام المالي:</u>

حدد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية النظام المالي للشركة والذي يتمثل فيما يلي:

- يحدد النظام الأساسي بداية ونهاية السنة المالية للشركة بمراعاة السنة المالية للشركة القابضة التي تتبعها.
- يعـــد مجلـــس إدارة الشركة النظم واللوائح والتعليمات الإدارية والمالـــية التـــي تكفـــل انـــتظام العمـــل واعداد وتنفيذ البرامج والسياسات ومتابعة تنفيذها وتوفير ضمانات المراقبة والمراجعة المالـــية طـــبقا للأصول والقواعد المحاسبية المقررة وحسب ما تقتضيه طبيعة وحجم نشاط العمل.
- يجـــب أن تتضـــمن اللوائح والنظم والتعليمات الإدارية والمالية للشركة الصلاحيات المناسبة والضمانات الكافية للقائمين بأعمال المراقـــبة أو المـــراجعة الداخلـــية والخارجية وتنظيم إجراءات الجرد الدوري والسنوي والمفاجئ.

- تعرض علي مجلس الإدارة شهريا القوائم المالية التي يتم إعدادها طبقا لتقديرات تعتمد علي الأسس والضوابط التي يحددها النظام المالي ٠وهذه القوائم تشمل:

١-قائمة الإيرادات الفعلية والأنشطة المختلفة والمصروفات المتنوعة والفائض قبل الضرائب

٢-قائمة مركز مالي

٣-مقارنات بين القوائم التقديرية السابق إعدادها قبل بداية العام عن نفس الشهر مع تحديد الاختلافات بالزيادة والنقص وأسبابها

٤-تقرير مبسط من العضو المنتدب يبين التقدم المالي والفني الذي تحقق خلال الشهر المنقضي وتوقعاته للشهر المقبل

٥-موقف المشروعات الاستثمارية الجاري تنفيذها مبينا به التكاليف التقديرية والفعلية للأعمال التي نفذت وموقف التنفيذ

٦-التزامات وموارد الشركة من النقد الأجنبي خلال الشهر المنقضي والشهر المقبل ومصادر تغطية العجز أن وجد وتأثير التغير في أسعار الصرف علي نتائج أعمال الشركة ومقترحات مواجهة هذه الآثار.

٧-موقف السيولة المقارن من خلال قائمة المقبوضات والمدفوعات النقدية الفعلية مقارنة بالأرقام السابق تقديرها عن نفس الشهر

- يعرض علي مجلس الإدارة في اجتماع خاص قبل السنة المالية بثلاثة أشهر برنامج العمل التفصيلي للعام التالي موزعا علي شهور السنة ومرفقا به القوائم المالية المعبرة عن هذا البرنامج، كما يخصص مجلس الإدارة أحد اجتماعاته بعد انتهاء السنة المالية لفحص ومناقشة القوائم المالية التي أعدها الجهاز المالي للشركة وراجعها مراقب الحسابات وهي:

١- الميزانية العمومية

٢- حساب الأرباح والخسائر والحسابات والقوائم الختامية

٣- تقرير كتابي عن موقف الشركة خلال السنة

- ويعتمد المجلس البرنامج والقوائم تمهيدا لعرضها علي الجمعية العامة

يناقش مجلس الإدارة أيضا في نفس الاجتماع أو في اجتماعات لاحقة تقرير العضو المنتدب عن الأداء المالي للشركة وتقويمه لنتائج الأعمال والمركز المالي كما تظهره القوائم المالية

ترسل نسخة من الميزانية وحساب الأرباح والخسائر قبل اعتمادها من مجلس إدارة الشركة وملخص لمناقشات المجلس لها

إلـــي رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة لدراستها وإبداء ما يراه من ملاحظات عليها.

يعــتمد مجلــس الإدارة الصــيغة النهائية لكل من البرنامج التفصــيلي للعــام المالــي والميزانــية وحساب الأرباح والخسائر والتقرير المعد عن إنجازات الشركة ومركزها المالي ، ويجب أن تشــتمل الميزانية وحساب الأرباح والخسائر علي البيانات الواردة بالنظام المحاسبي الموحد الصادر باعتماده قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٣ لسنة١٩٦٦

يجــب أن يتضــمن الــتقرير الذي يعده مجلس الإدارة عن إنجازات الشركة ومركزها المالي البيانات الواردة بالملحق رقم (المرفق باللائحة التنفيذية لقانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ (المؤشرات المختلفة لانتاج وأداء الشركة.....) كما يجب أن تكــون كــلا مــن الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مجلــس الإدارة معــدا قبل الموعد المقرر لاجتماع الجمعية العامة للشــركة بثلاثة أشهر علي الأقل ، ويتعين وضع هذه الوثائق تحت تصرف مراقبي الحسابات خلال هذه الفترة.

٣ – توزيع الأرباح:

حــدد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في المواد من ٣٣ إلي ٣٥ القواعــد التــي يتم طبقا لها توزيع الأرباح ، وكذلك المادتين ٧٦،٧٥ مــن اللائحة والتي أحالت إلي المواد من ٣٨ إلي ٤٣ من

هــذه اللائحة فضلا عن الاعتماد علي القواعد الأساسية في قانون الشركات ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ويستفاد من المواد السابقة أن المبادئ والقواعــد الأساسية التي تحكم توزيع الأرباح في الشركات التابعة تتمثل فيما يلي:

أ- بالنسبة للاحتياطات المقتطعة من الأرباح:

الأربــاح الصــافية هي الأرباح الناتجة عن العمليات التي باشــرتها الشــركة وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هــذه الأرباح وبعد حساب وتجنيب كافة الاهلاكات والمخصصات التي تقضي الأصول المحاسبية بحسابها وتجنبها قبل أي توزيع بأية صورة من الصور للأرباح

كمــا يجنب مجلس الإدارة من صافي الأرباح المحددة سابقا جــزء مــن عشــرين (٥ %) علي الأقل ليكون احتياطي قانوني، ويجــوز للجمعــية العامــة للشركة وقف تجنيب هذا الاحتياطي أو تخفــيض نســبته إذا ما بلغ ما يساوي نصف رأس المال. ويجوز اســتخدام الاحتياطي القانوني في تغطية خسائر الشركة وفي زيادة رأس المال.

كما يجوز أن ينص في نظام الشركة علي تجنيب نسبة معينة مــن الأربــاح الصــافية لتكويــن احتياطي نظامي ، وإذا لم يكن الاحتياطــي مخصصــا لأغراض معينة منصوص عليها في نظام الشــركة فــإن للجمعــية بناء علي اقتراح مجلس الادارة أن تقرر

استخدامه فيما يعود بالنفع علي الشركة أو علي المساهمين، وللجمعية العامة بناء علي اقتراح مجلس الإدارة تكوين احتياطات أخري.

ب - وبالنسبة للقواعد المحددة لتوزيع الأرباح القابلة للتوزيع:

كمبدأ عام لا تخرج عن القواعد السارية بالنسبة للشركات القابضة مع بعض التعديلات وتتمثل فيما يلي:

الأرباح القابلة للتوزيع هي الأرباح الصافية بعد أن يستنزل منها ما تحقق من خسائر لرأس مال الشركة في سنوات سابقة وبعد تجنيب الاحتياطات الموضحة سابقا، هذا ويجوز للجمعية العامة أن تقرر توزيع كل أو بعض الاحتياطات التي تملك التصرف فيها بموجب نصوص القانون أو اللائحة أو النظام الأساسي ، ويجب أن يتضمن قرار الجمعية في هذا الشأن بيانا بأوضاع المال الاحتياطي الذي يجري التوزيع منه.

لا يجوز توزيع الأرباح التي تحققها الشركة نتيجة التصرف في أصل من الأصول الثابتة أو التعويض عنه ، وتكون الشركة من هذا الأرباح احتياطيا يخصص لاعادة أصولها إلي ما كانت عليه أو شراء أصول ثابتة جديدة أو لسداد ديون الشركة (ويطبق ذلك أيضا بالنسبة للشركات القابضة) ويسري هذا الحكم في حالة إعادة تقويم أصول الشركة.

فيما يخص العاملين والمساهمين ومجلس الإدارة من الأرباح القابلة للتوزيع:

١- بالنسبة للعاملين:

يكــون لهــم نصيب من الأرباح التي يتقرر توزيعها تحدده الجمعــية بناء علي اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠% من هــذه الأربــاح ولا يجــوز أن يزيد ما يصرف نقدا علي مجموع أجورهــم الأساســية السنوية ويجنب ما يزيد علي ذلك في حساب خاص لإنشاء مشروعات إسكان للعاملين بالشركة وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم وفقا لما تقرره الجمعية العامة للشركة.

٢- بالنسبة للمساهمين ومجلس الإدارة:

يحــدد الــنظام الأساسي للشركة كيفية توزيع الأرباح علي المســاهمين ومجلس الإدارة ويجب ألا يجاوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بنسبة معينة أكثر من ٥% (وهذه النسبة تمثل الحد الأقصى ويمكــن أن تكــون أقــل من ذلك) من الربح القابل للتوزيع بعد تخصــيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥% من رأس المال (وهذه النسبة تمثل الحد الأدنى ويمكن أن تكون أكبر من ذلك ، وهي من رأس المــال ولــيس من الربح الصافي القابل التوزيع) للمساهمين والعامليــن كحصــة أولــي (أي يمكــن أن يعقــبها حصة ثانية ....) ويجــب أن يراعــي في تحديد ما يصرف من

مكافـــأة لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة الجهود التي بذلوها لزيادة الإنتاج عن السنة المالية السابقة، وتخفيض الخسائر أن وجدت.

يجوز للجمعية العامة بناء علي اقتراح مجلس الإدارة وفي ضـــوء تقريـــر مراقب الحسابات عدم توزيع الأرباح إذا كان ذلك ضروريا لاستمرار نشاط الشركة أو المحافظة علي مركزها المالي وذلك دون الإخلال بتخصيص ربح لا يقل عن ٥% من رأس المال للمســـاهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الإدارة (نفس القاعدة تطبق علي الشركات القابضة).

كذلـــك في حالة وجود حصص تأسيس أو حصص أرباح لا يجـــوز أن يخصـــص لهـــا ما يزيد عن ١٠% من الأرباح القابلة للـــتوزيع وذلك بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥% من رأس المـــال للمســـاهمين والعاملين كحصة أولي ، وخصم مكافأة مجلس الإدارة.

المطلب الرابع

الأحكام العامة

للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

تناول القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في شأن شركات قطاع الأعمـــال العـــام ولائحـــته التنفيذية بعد أن أورد القواعد والمبادئ القانونـــية التي تنظم الشركات القابضة، والشركات التابعة ، بعض الأحكـــام العامـــة المتعلقة بالتنظيم القانوني لبعض الموضوعات . ويتمـــيز هذا التناول باختيار لهذا الموضوعات فقط ، وبالاقتصار علـــي الخطوط العامة دون تفصيلات وذلك بسبب أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو قانون- انتقالي حيث يحيل في معظم مكوناته إلي القانون المرجعي للشركات وهو القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ . كما أنه انتقالي بمعني أن قواعده تنظم عمل وأداء شركات قطاع الأعمـــال حـــتى يتم بيعها أو جزء منها يصل إلي نسبة ٥١% من ملكـــية الأصول والأسهم كذلك فمن المنتظر أن يحل محله وغيره من القوانين الأخرى التي تحكم الشركات " قانون الشركات الموحد" . وسنعرض لهذه الأحكام العامة باختصار وتشمل مراقبة حسابات الشـــركات وتقويـــم أدائها، الرقابة علي الشركات وحقوق الاطلاع علي السجلات ، إدماج وتقسيم وانقضاء وتصفية الشركات، التحكيم ، نظام العاملين في الشركات،العقوبات.

أولا – مراقبة حسابات الشركات وتقويم أدائها:

أوضحت اللائحة التنفيذية للقانون بأن من يتولي مراقبة حسابات الشركات القابضة والشركات التابعة لها هو الجهاز المركزي للمحاسبات ، بل يتولي بصفة عامة الرقابة عليها وتقويم أدائها وفقا لاحكام قانونه أي قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ، وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للوقوف علي مدي صحتها وتمثيلها لحقيقة النشط وذلك وفقا للمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ولمراقبي حسابات الجهاز إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من صحة وتطبيق النظام المحاسبي الذي تطبقه الشركة ، ويلزم أن يكون النظام المحاسبي الموحد ، وسلامة الدفاتر والتأكد من سلامة إثبات توجيه العمليات المختلفة بالدفاتر بما يتفق مع الأصول المحاسبية لتحقيق النتائج المالية السليمة، ولا شك أن قيام الجهاز الرقابي الأول وهو الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة علي نشاط شركات قطاع الأعمال وتقييم أدائها وتقديم التقرير في هذا الخصوص وفقا لقانونه أمر بالغ الدلالة في ضمان وحسن سير أداء هذه الشركات لصالح المجتمع بأكمله.

ثانيا - الرقابة علي الشركات وحقوق الإطلاع علي السجلات:

طـبقا للائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فهناك نوع آخر من الرقابة علي أداء ونتائج أعمال هذه الشركات بجانب رقابـة الجهـاز المركزي للمحاسبات وهي رقابة مجلس الوزراء والوزير المختص ورقابة الشركة القابضة بالنسبة للشركات التابعة لها ، وكذلك حقوق المساهمين في الإطلاع علي السجلات والدفاتر.

- حيث يتعين **علي الوزير المختص** (وزير قطاع الأعمال العام) أن يقدم إلي مجلس الوزراء كل ستة أشهر تقريرا عن نتائج أعمال الشركات الخاضعة للقانون ، وللوزير من خلا ل خبراء يعينهم حق الإطلاع علي سجلات الشركات المشار إليها وطلب كافة البيانات التي تتطلبها طبيعة عملهم للتحقيق من تنفيذ أحكام القانون ولائحته التنفـيذية (مـادة ٧٨ مـن اللائحة) وقد سبق وأن رأينا السلطات الواسـعة التي تعطي للوزير فيما يتعلق بالتعيين ورئاسة الجمعيات العامة غير العادية.

- **أما رقابة الشركات القابضة:** فقد أتضح لنا من سياق تناول التنظـيم القانوني لكل من الشركات القابضة والشركات التابعة أن للشركات القابضة سلطات واسعة في متابعة وأداء وإدارة الشركات التابعة لها ، فهذه الأخيرة هي مجرد وحدات تابعة ومملوكة بنسب مـتفاوتة للشـركة القابضـة، ومن ثم فإن حقها في الإطلاع علي سـجلات الشـركة الـتابعة وطلب بيانات تفصيلية عن ميزانيتها

وحســـابات أرباحهـــا وخسائرها عن الثلاث سنوات السابقة وكافة الأوراق والمستندات الأخرى(مادة ٧٩ من اللائحة) هو أمر بديهي ولـــيس فـــي حاجة إلي بيان حيث من يملك الصلاحيات والسلطات والاختصاصـــات الأوسع يملك بدون شك ما هو أدني من جهة وما يعـــد أمرا لازما ومترتبا علي السلطة والاختصاص الأكبر للشركة القابضـــة من جهة أخري ، ويتم الإطلاع من خلال ممثلي الشركة القابضـــة فـــي مجلس إدارة الشركة التابعة وفي مقرها ويجوز لهم اصـــطحاب خـــبراء والحصـــول علـــي مستخرجات من الأوراق موضوع الإطلاع، وذلك صيانة وحفظا لهذه السجلات وتحقيق قدر من الذاتية للشركة التابعة.

<u>- أما حقوق باقي المساهمين:</u> فقـــد أشارت إليه المادة ٨٠ من اللائحـــة والتـــي قررت أنه يجوز لباقي المساهمين الاطلاع علي ســـجلات الشـــركة التابعة فيما عدا الدفتر الذي تدون فيه محاضر مجلـــس الإدارة والدفاتر المحاسبية للشركة. ولا شك أن ذلك يمثل حد وانتقاص من حقوق المساهمين ، ولكن يمكن تبرير ذلك بالنسبة للشـــركة نظرا لاحتوائها علي بيانات تفيد بالتأكيد منافسي الشركة وقـــد يكـــون من هؤلاء البعض من المساهمين، كما أن للمساهمين الحـــق في الاشتراك في الجمعية العامة ولهم ما يمثلهم في مجلس الإدارة.

هــذا ويجــوز للمســاهمين الاطــلاع علي ميزانيات الشركة وحسابات أرباحها وخسائرها وتقارير مراقبي الحسابات وذلك عن الثلاث سنوات السابقة علي السنة التي يتم فيها الاطلاع ، ولهؤلاء المســاهمين الاطلاع علي جميع الأوراق والمستندات الأخرى التي لا يكون في إذاعة ما ورد بها من بيانات أضرار بمركز الشركة أو بالغــير ويتم اطلاع المساهمين بأنفسهم ، كما يجوز لهم اصطحاب خبراء علي أن يتم الاطلاع بمقر الشركة في المواعيد التي تحددها بشــرط ألا تقل عن يوم في كل أسبوع ، ويجوز لهؤلاء المساهمين الحصــول علي مستخرجات من الأوراق موضوع الاطلاع مقابل أداء عشرة قروش علي الأقل عن الصفحة الواحدة.

ثالثا-إدماج وتقسيم وانقضاء وتصفية الشركات:

حدد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية القواعد والمــبادئ المــتعلقة باندمــاج وتقسيم وانقضاء وتصفية الشركات القابضـــة والشـــركات الـــتابعة لهـــا. (الـــباب الثالث من القانون واللائحة).

أ – إدماج وتقسيم الشركات

أوضــح القانون ولائحته التنفيذية أنه يجوز بقرار من رئيس مجلــس الوزراء إدماج وتقسيم الشركات القابضة بناء علي عرض الوزير المختص.

أمـــا تقســـيم وإدماج الشركات التابعة فأن ذلك لا يجوز وأنما يكـــون ذلـــك بقـــرار من مجلس إدارة الشركة التابعة أو الشركة القابضة واعتماد هذا القرار من الجمعيات العامة للشركات المندمجة والمندمج فيها ، أو الشركات المقسمة حسب الأحوال ، هذا ويجوز تقســـيم الشـــركة القابضـــة أو الشركة التابعة إلي شركتين أو أكثر ويحـــدد النظام الأساسي للشركات الإجراءات والأوضاع التي تتبع في تقسيمها (مادة ٨٣ من اللائحة).

ويكون لكل شركة نشأت عن الاندماج أو التقسيم الشخصية الاعتبارية المستقلة ، أي تصبح شخصا مستقلا من أشخاص القانون الخاص مع ما يترتب علي ذلك من آثار قانونية.

أمـــا الأهـــداف أو الأغراض التي طبقا لها يجوز إدماج أو تقسيم الشركات القابضة أو التابعة – فتتمثل فيما يلي:

١-تحقيق التكامل بين الأنشطة التي تقوم بها الشركة

٢-تحقيق قدر أكبر من المنافسة بين الشركات

٣-دعم المركز المالي للشركات المندمجة أو المقسمة

٤-الاستفادة من الطاقات العاطلة في بعض الشركات

٥-الاستفادة من كفاءة وخبرة الإدارة الموجودة في بعض المواقع

٦-زيادة قدرة الشركة علي الحصول علي الائتمان والتسهيلات من المؤسسات المالية الداخلية والخارجية.

٧-تجميع الوحدات المتقاربة جغرافيا تحت إشراف واحد لتوفير أشراف أكثر فعالية

٨-زيادة ربحية الشركة المندمجة أو الشركات المقسمة

٩-أية أغراض أو أهداف أخري تساعد في دعم أنشطة الشركات المندمجة أو المقسمة وزيادة فرص نجاحها وإربا حيتها ورفع كفاءتها الإنتاجية والمالية.

أما بالنسبة للإجراءات التي تتبع والقواعد القانونية والتنظيمية التي يتعين تطبيقها فقد أحال القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في مادته رقم ٣٦ إلي قانون الشركات المساهمة والتي قررت أنه مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية تسري علي حالات الاندماج المواد من ١٣٠ إلي ١٣٥ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وكذلك قررت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بأنه يسري في شأن إدماج الشركات القابضة والشركات التابعة لها أحكام المواد من ٢٨٩ إلي ٢٩٨ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحددة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

أما الإجراءات التي تتبع عند التقسيم فتحددها بالإضافة لما سبق النظام الأساسي للشركة القابضة والشركة التابعة.

كما يترتب علي إتخاذ قرار إدماج الشركة القابضة أو الشركات التابعة في شركات أخري أو القيام بالتقسيم حسب

الأحـــوال ضرورة تقدير صافي أصول الشركات التي سيتم دمجها أو تقسيمها.

وقـــد قـــرر القانون رقم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ في المادة ٣٧ أن يتولـــي تقديـــر صافي الأصول في هذه الحالات اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٩ من هذا القانون) وهي أساسا لجنة عهد إليها القـــانون بالـــتحقق من التقدير الصحيح للحصص العينية المادية أو الحصـــص المعـــنوية التي تدخل في تكون رأس مال الشركة عند تأسيسها أو عند زيادة رأسمالها. ولكن طبقا للمادة ٣٧ تتولى تقدير صـــافي الأصـــول للشركات في حالات الاندماج والتقسيم ويشكلها الوزيـــر المخـــتص (وزيـــر قطاع الأعمال العام) يرأس اللجنة مستشـــار بـــإحدى الهيئات القضائية يختاره رئيسها ، أما أعضائها فهـــم: " أربعـــة أعضـــاء علي الأكثر من ذوي الخبرة الاقتصادية والمحاسبية والقانونية والفنية ، وممثل عن المؤسسين أو المساهمين يختاره مجلس إدارة الشركة القابضة أو مجلس إدارة الشركة التابعة بحســـب الأحـــوال ، وممـــثل عن كل من وزارة المالية والجهاز المركـــزي للمحاســـبات ، ويجب أن تعتمد قرارات اللجنة بالنسبة للشركات القابضة من الوزير المختص ، وبالنسبة للشركات التابعة مـــن الجمعـــية العامـــة للشركة المندمجة والشركة المندمج فيها أو الشركة المقسمة بحسب الأحوال.

ب – انقضاء وتصفية الشركات:

حدد القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الأوضاع والحالات التي تـؤدي إلـي انقضاء الشركة ومن ثم تكون في حالة تصفية حيث قـررت المـادة رقم ٣٨ أنه إذا بلغت الشركة نصف رأس المال المصـدر وجـب علي مجلس الإدارة أن يبادر إلي دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر في حل الشركة أو استمرارها ، هذا ولم توضـح المـادة أسـباب بلوغ هذه الشركة نصف رأس المال – وعبارة هذه المادة غير واضحة وغير محددة وكان يمكن أن تكون أكثر دلالة وتعبيرا عن قصد المشرع هذا من جهة ومن جهة أخري لـم تحـدد البيع كسبب لأن يصبح رأس مال الشركة النصف وأن كانت قيمة الأصول أدق في التعبير.

وقـد رأينا من قبل أنه في الحالات التي يقل نصيب الشركة القابضـة في ملكية أصول وأسهم الشركة التابعة عن نسبة ٥١% عـندئذ تخضع لأحكام القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ – أو القانون رقم ٢٣٠ لسـنة ١٩٨٩ وفي هذه الحالات يمكن أن تستمر الشركة مع التغـير في تنظيمها القانوني وخروجها من إطار الخضوع لاحكام القـانون رقـم ٢٠٣ لسـنة ١٩٩١ ، أما إذا تم البيع بشكل كامل للشـركة فـإن أوضاعها بعد هذا البيع تتحدد بالتأكيد طبقا لما يراه المشترون الجدد وخاصة إذا كان مستثمرا رئيسيا (كما رأينا من قبل)

كمـــا حـــددت المـــادة رقم ٣٩ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أسباب انقضاء الشركة وهي تتمثل في أحد الأسباب التالية:

١-حل الشركة (كما هو موضح في الفقرة السابقة)

٢- انتهاء المدة المحددة في نظام الشركة

٣-انتهاء الغرض الذي أسست الشركة من أجله

٤-الاندماج أو التقسيم

هذا وتكون الشركة المنقضية في حالة تصفية وتطبق عليها أحكـــام المـــواد ٣٧ إلي ١٥٤ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ولائحـــته التنفـــيذية مـــن حيث إتخاذ الإجراءات القانونية والفنية (محاسبا وماليا اللازمة لذلك).

رابعا: التحـــكيم:

أشـــرنا إلـــي ذلك عندما عرضنا إلي مظاهر الأخذ بأحكام قـــانون شـــركات المساهمة وغيرها في البند رقم (٣)من حيث أن القـــانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ قد ألغي التحكيم الإجباري وأجاز الأخـــذ بالتحكـــيم الاختياري في خصوص المنازعات وإجراءات التقاضي (المبحث الأول من هذا الفصل).

خامسا:نظام العاملين:

فقــد رأينا أن المبدأ العام الذي قرره القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو سريان أحكام قانون العمل علي العاملين بشركات قطاع الأعمـــال العـــام فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون أو اللوائح الصادرة تنفيذا له (المادة ٤٨)٠ لكن فضلا عن هذا المبدأ العام فقد تناول هذا القانون تحديد الأحكام والقواعد الخاصة ببعض الجوانب المتعلقة بنظام العاملين والتي تتمثل فيما يلي:

أ- تضـــع الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المـــتعلقة بـــنظام العامليـــن بها٠ وتتضمن هذه اللوائح علي الأخص نظام الأجور والعلاوات والبدلات و الأجازات طبقا للتنظيم الخاص بكل شركة ، وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المخـــتص، كما أوضح القانون إصدار لائحة النظام الخاص بأعضاء الأدارة القانونية (لم تصدر حتى الآن)٠

- ويراعي في وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين:

أولا: أن يكون لكل شركة هيكل تنظيمي وجدول للوظائف بما يتفق مع طبيعة أنشطة الشركة وأهدافها٠

ثانيا: التزام نظام الأجور بالحد الأدنى المقرر قانونا

ثالثا: ربـــط الأجـــر ونظام الحوافز والبدلات والمكافآت وسائر التعويضات والمزايا المالية للعاملين في ضوء ما يحققه الشركة من إنتاج أو رقم أعمال وما تحققة من أرباح٠

ب- تسرى في شأن واجبات العاملين بالشركات القابضة والتحقيق معهــم وتأديبهم أحكام المواد من ٧٨ إلى ٨٣،(٨٥-٨٧)(٩١-٩٣) مــن القانون٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام والمــبادئ الــواردة في هذا الخصوص في قانون النيابة الإدارية (١١٧ لسنة ١٩٥٨) وقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢٠

<u>أمــا واجبات العاملين بالشركات التابعة</u> فتسري فى شأنهم وكذلك التحقــيق معهم وتأديبهم أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قــانون العمــل الصادر بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٨١ وعموما فقد أصــبح القانون الواجب التطبيق لمبدأ عام هو قانون العمل الموحد الذى صدر هذا العام (٢٠٠٣).

جــ- <u>بالنسبة لانتهاء خدمة العامل</u>: فقد عددت المادة ٤٥ الأسباب التي تؤدي إلي ذلك وهى:

١-فقــد الجنســية المصرية أو انتقاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة للأجانب

٢-بلوغ سن ال٦٠ مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعى

٣-عدم اللياقة بالخدمة صحيحا

٤-صــدور حكــم بــات بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جــريمة مخلــة بالشــرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ الشامل.

وإذا كــان الحكــم علــي العامل لاول مرة يجب أن تصدر لجنة شئون العاملين قرار مسبب من واقع الحكم بأن بقاءه في الخدمة يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل٠

٥-انتهاء العمل العرضى أو المؤقت أو الموسمي

٦-الاستقالة

٧-الإحالة إلى المعاش أو الفصل

٨-الوفاة

وقــد أوضــحت اللائحــة التنفيذية في المادتين ٨٤، ٨٥ – الإجــراءات المــتعلقة بــتقديم الاستقالة وقبولها ، وحالات اعتبار العــامل مقدمــا اســتقالته وكذلــك أوضــحت المادتين ٨٦، ٨٧ الإجــراءات والشــروط المتعلقة بانتهاء الخدمة لسبب عدم اللياقة للخدمــة صــحيا- وفي الحالتين استحقاق الأجرحتي تاريخ صدور قــرار قــبول الاستقالة أو انقضاء المدة التي تعتبر الاستقالة بعدها مقــبولة٠ وفــي حالة الفصل أو أحالته إلي المعاش بناء علي طلبه وذلــك وفــق مــا يقرره قانون التأمين الاجتماعي أو لائحة نظام العاملين بالشركة أيهما أفضل للعامل٠

وعمومــا كما ذكرنا فان الأحكام العامة التى تضمنها قانون العمل الموحــد والــذى صدر فى منتصف عام ٢٠٠٣، تعد هى المرجع العــام وواجــبه التطبيق فى كل ما يتعلق بنظام العاملين وعلاقات العمل.....

سادسا: العقوبــات:

حــدد الفصل الرابع من الباب الثالث في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في المواد من ٤٩-٥٥ العقوبات المقررة بشأن ما يقع من إخلال أو مخالفات، أو ممارسات علي خلاف أحكام هذا القانون من العاملين أو الإدارة بمختلف مستوياتها أو المساهمين أو اللجان الــتى يحددها القانون أو مراقبي الحسابات ولجان التفتيش والمبدأ العــام المطــبق فــي هــذا الشأن هو العقوبات المقررة فى قانون العقوبــات وفي المواد الواردة في هذا القانون ومضاعفة الغرامات المنصوص عليها في حالة العود (تكرار المخالفات)

علــى انــه يتعين الإشارة الأ أن المادة ٥٢ من القانون قد قررت اعتبار أموال الشركات الخاضعة لاحكامه فى حكم الأموال العامــة، كمــا يعــد القائمون علي إدارتها والعاملون فيها في حكم الموظفيــن العموميين وذلك في تطبيق أحكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثانى من قانون العقوبات ، كما لا يجوز إحالة الدعوى الجنائــية إذا مــا توافرت شروطها بالنسبة لأعضاء مجالس إدارة الشــركات الخاضــعة لاحكام القانون الا بناء علي أمر من النائب العــام أو النائب العام المساعد أو من المحامى العام الأول، ويكون للمكلفيــن بإثبات الجرائم التى تضع بالمخالفة لأحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ حتى الاطلاع علي سجلات ودفاتر الشركة القابضة أو الشركات التابعة لها.

هذا وتقرر المادة ٥٥ بأن الجهاز المركزي للمحاسبات وهو الهيئة الرقابية الأساسية ويستفاد ذلك من نص هذه المادة مع عدم الإخلال بحكـــم المادة السابقة (في شأن المكلفين بإثبات الجرائم)لا يجوز لأية جهة رقابية بالدولة عدا الجهاز المركزي للمحاسبات أن تباشر أي عمل من أعمال الرقابة داخل المقر الرئيسي أو المقار الفرعية لأي شـــركة مـــن الشـــركات الخاضعة لاحكام هذا القانون الا بعد الحصـــول علـــي إذن بذلك من الوزير المختص أو رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة.

ونكـــون بذلك قد انتهينا من تناول قطاع الأعمال العام سواء فـــيما يتعلق بمبررات وأسباب صدوره وفلسفة القانون واختياراته المحـــددة ، والمحـــاور الأساسية لعملية الخصخصة كهدف أساسي للقـــانون ، ثم الخطوط العريضة والملامح الرئيسية لهذا القانون ، فـــأن التساؤل الذى يفرض نفسه هو عن جملة الآثار المترتبة علي هذا القانون في المجالات المختلفة..

وهذا ما سنراه بالدراسة والتحليل فى الفصل الرابع...

الفصل الرابع

الآثار القانونية والاقتصادية والاجتماعية لقانون قطاع الأعمال العام والخصخصة.

بعد أن رأينا الإطار العام الذى صدر من خلاله قانون قطاع الأعمـــال العـــام رقـــم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والذى يتمثل فى برنامج الاصلاح الاقتصادى بمراحله المختلفة ومحاوره الرئيسية حيث كان الاصـــلاح الهيكلـــي والمتمثل فى النحو من ملكية القطاع العام الى ملكـــية القطـــاع الخاص والمعروف بالخصخصة هو أهم محاور ومـــنطلقات هذا البرنامج والذى تم تنظيمه قانونيا بهذا القانون وقد رأينا فلسفة هذا القانون وأهدافه المعلنة وهدفه الحقيقي والمتمثل فى بـــيع شركات قطاع الأعمال (القطاع العام قبل صدور هذا القانون) ومن أجل ذلك أصدرت الحكومة برنامج توسيع الملكية فى فبراير ١٩٩٣ وتم تعديله عن طريق التوسيع والإضافة فى فبراير ١٩٩٦، ورأيـــنا أن الشـــركات الـــتى تم خصخصتها (بيعها) كليا أو جزئيا حوالـــي عدد (٦٠) شركة تبلغ قيمتها ما يزيد قليلا عن ٨,٥ مليار جنيه وأعلنت الحكومة فى فبراير ١٩٩٧ عن استكمال طرح أسهم فى ٤٢ شركة بالإضافة الى طرح حصص جديدة من أسهم فى ٢١ شركة أخرى ومن المتوقع طبقا للمرحلة الثانية للخصخصة والذى سيتضـــمن ضـــرورة بـــيع عدد ٩١ شركة فى خلال عام ١٩٩٧،

١٩٩٨ بالإضـــافة الى خصخصة البنوك المشتركة (٢٠بنك) وبنك قطاع عام، وأكثر من شركة تأمين.

ثم رأينا الخطوط والملامح الرئيسية لقانون قطاع الأعمال العام رقـــم ٢٠٣ لســـنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية وكيف أنه يعد بمثابة قانون انتقالي ومؤقت وأن القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٩٨١ بعد بمثابة الشريعة العامة الذى يتم الرجوع إليه والإحالة الى مبادئه وأحكامه فى العديد من الأمور.

ونـــري فـــي هذا الفصل الآثار السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعـــية المترتـــبة علي قانون قطاع الأعمال العام مع الأخذ في الاعتـــبار فلســـفة هـــذا القانون وهدفه الحقيقي ألا وهو بيع الشركات الخاضعة لهذا القانون، ويتم ذلك من خلال برنامج متكامل للخصخصة ولذلـــك فـــإذا شـــمل التحليل دراسة للآثار المختلفة المترتبة على هذه الخصخصة وإن ذلك يمثل من وجه نظرنا محور دراسة الآثار المترتبة علي القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ٠٠٠٠

هـــذا ويمكن الأشار إلي العديد من الآثار الإيجابية الناجمة عن الخصخصـــة مـــن حيـــث إعـــادة هيكلة مجموعة كبيرة من الشركات والقضـــاء علـــي الكثيريـــن مـــن المشكلات ، ورفع مستويات الكفاءة الاقتصـــادية وزيـــادة معدلات الارباحية وتطبيق قواعد وآليات السوق وجذب الكثير من الاستثمارات ٠ وكذلك يعتبرون ما تحقق من إنجازات أشـــرنا إلـــيها كنـــتائج للإصـــلاح الاقتصـــادي[١] هي دليل علي

---

[1] راجع ص ٤٨-٥٠ من هذه المحاضرات

نجاح الخصخصة كأحد أهم محاوره والتي تمثلت فى تخفيض عجز الموازنـــة العامـــة إلـــي نسبة ١% من الناتج المحلي الإجمالي ، وخفــض معــدل التضــخم إلـــي ٦% وتحقيق فائض في ميزان المدفوعـــات ، وأن احتياطي البنك المركزي قد زاد عن ١٩ مليار دولار ، وخفض الديون الأجنبية إلي النصف ٠٠٠الخ

من جهة أخري فهناك مجموعة من الآثار السلبية التي تنجم عن الخصخصة في كافة المجالات سواء الاقتصادية ومدي إمكانية تحقــيق زيادة حقيقيه في الاستثمارات ، ورفع مستويات الإنتاج أو الإنتاجــية ومـــا قد يترتب علي البيع من ظهور الاحتكارات ورفع الأثمان ، وتراجع بل ونقص في إيرادات الدولة ، فضلا عن الآثار الاجتماعــية التـــي تتمـــثل فـــي المخاطـــر الحقيقية التي تعوض وســـيتعرض لهـــا العامليـــن خاصة أنه من المتوقع الاستغناء عن حوالـــي ١٨٥ ألف عامل حسب تقديرات الحكومة، وما يقرب من ٤٠٠ ألف عامل حسب تقديرات المستثمرون والمشترون مما يؤدى إلـــي زيادة حدة مشكلة البطالة ٠٠ وسوف نتناول في هذا المبحث الموضوعات الآتية:

المبحث الأول: الآثار القانونية

المبحث الثاني: الآثار الاقتصادية

المبحث الثالث: الآثار الاجتماعية

المبحث الرابع: بعض التساؤلات المطروحة٠

المبحث الأول

الآثار القانونية

تبين لنا من التحليل الطبيعية المرحلية والمؤقتة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في شأن شركات قطاع الأعمال العام ، وأن الموجهات العامة لهذا القانون تتمثل في التحول من ملكية القطاع العام إلي ملكية القطاع الخاص واعتبار الشركات الخاضعة لأحكامه من أشخاص القانون الخاص ، وأن المرجعية العامة في شأن نصوصه وقواعده تتمثل في القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وأن ذلك بمثابة مرحلة نحو توحيد الأنظمة القانونية المختلفة التي تحكم الشركات ، ولكن القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لم يلغ القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، الخاص بهيئات القطاع العام وشركاته رغم أن المادة الأولي من مواد إصدار القانون ٢٠٣ قررت عد سريان القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ علي شركات الأعمال العام ، واقتصر تطبيق هذا القانون الأخير علي الشركات والمشروعات العامة التي لا تخضع لاحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ غير أن المادة التاسعة من مواد إصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والتي تجيز لرئيس الجمهورية أو المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام المقرر لها أنظمة خاصة إلي شركة قابضة أو شركة تابعة تخضع لاحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام،ويمكن تناول الآثار التالية:

أولا: هذا الأمر يترتب عليه آثار قانونية خطيرة ، فالأمر لا يتعلق هنا فقط بازدواجية النظام القانوني للشركات العامة إذا ما تم تطبيق نــص هــذه المــادة حيــث سنجد أحد الشركات العامة أو الهيئات الاقتصــادية يخضــع لاحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ إذا ما صــدر قرار رئيس الجمهورية بذلك بينما تظل بقية هذه الهيئات أو الشركات خاضعة لأحكام القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣.

ثانيا: ولكن ما يترتب علي ذلك أيضا عدم توافر مقومات الاستقرار القانونــي ومــن ثــم الاقتصــادي لهذه الشركات العامة والهيئات الاقتصــادية حيث أنها معرضة في أي وقت دون تحديد معايير أو ضوابط أو حتى مرحلة زمنية لأن يصدر في شأنها قرار جمهوري وليس قانون بتحويلها إلي شركات قابضة أو شركات تابعة.

ثالــثا: ثم أن هذه الهيئات الاقتصادية والشركات العامة المقرر لها أنظمــة خاصــة تعــد مؤسسات استراتيجية وتقوم بوظائف ومهام وأعــباء حيوية وخطيرة. ومن ثم يكون التساؤل عن التخلي عنها بكــل بساطة حيث في مرحلة أولي يتم تحويلها إلي شركات قابضة وشركات تابعة تخضع لاحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ، ثم فــي مــرحلة ثانــية وهي الأهم والأخطر وغالبا ما تكون الهدف الحقيقي المقصود هو طرحها للبيع في إطار برنامج الخصخصة ن وملامــح ذلــك واضحة في المفاوضات التي تتم مع صندوق النقد الدولــي ومــا يــثار بشأن عرض العديد من المرافق في مجالات

الكهرباء والمياه والغاز والاتصالات والصحة للخصخصة ، وتعطي أمـــثلة لهـــذه الهيئات والشركات حتى يتضح لنا خطورة إخضاعها لهـــذه المادة التاسعة بدون ضوابط ، فهي تشمل الهيئة العامة لقناة السويس وشركاتها، الهيئة العامة للسد العالي ، الهيئة العامة للإنتاج الحربـــي، الهيـــئة العامة للبترول وشركات البترول ، بنوك القطاع العام ، شركات التأمين ، بعض الهيئات التابعة للعديد من الوزارات فـــي مجـــالات الصحة ،والمواصلات والنقل والموانى.... الخ ونحن نعتقدان بقاء هذه الشركات والهيئات في إطار الملكية العامة والقوانين المنظمة لها أمر حتمي لصالح أفراد الشعب وللدولة ذاتها

رابـــع: نتفق تماما ما يثيره البعض (١) في هذا الخصوص من أن تخويـــل أو تفويض رئيس الجمهورية ومنحة سلطة تغيير القوانين التي تخضع لها الهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام المقرر لها أنظمة قانونية خاصة واستبدال أحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بأنظمتها القانونية أمر يثير الشكوك حول دستورية هذا الحكـــم الـــذي يخـــول لرئيس الجمهورية سلطة الغاء القطاع العام بـــتحويل الهيئات والمؤسسات العامة إلي شركات قابضة وشركات تابعة ، ومن ثم يؤدى ذلك إلي الاعتقاد يقينا بان هذا النص يخالف أحكام الدستور .

خامسا:رأينا أن الهدف الحقيقي من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هـــو التصرف بالبيع في أصول وأسهم شركات القطاع العام ولذلك

أصــــدرت الحكومـــة بـــرنامج أســـمته بـــرنامج توسيع الملكية أو الخصخصـــة ،وكما رأينا فأن هذا البرنامج لا يتم من خلال قانون وأنمـــا بواسطة قرارات حكومية تستند إلي نصوص غير واضحة الدلالـــة ويتم الاعتماد بالدرجة الأولى علي اللائحة التنفيذية للقانون هذا من ناحية ،و حتى إذا ما سلمنا بجواز التصرف بالبيع فالتساؤل هـــو عن الإطار التشريعي الذي يحدد ملامح برنامج الخصخصة ، فمـــن المعلوم أن جزءا كبيرا من شركات القطاع العام آلت ملكيتها إلي الدولة بطريق التأميم عن طريق أدوات قانونية وتشريعية، لذلك يكون لازما إذا ما اقتضى الأمر إعادة المشروع العام من جديد إلي القطـــاع الخـــاص أن يـــتم ذلك عن طريق نفس الأداة التشريعية والقانونية التي نقلته من القطاع الخاص إلي الدولة ، ومن ثم يتضح الســـند القـــوي للرأي (١) الذي يذهب إلي أنه بغير تنظيم تشريعي تحـــدد الشركات التي يتضمنها البرنامج ويوضح كيفية التحول إلي القطـــاع الخاص ويعالج مشكلاته لا تكون هناك رؤية واضحة مما يؤدي إلي انعدام الثقة في تنفيذ البرنامج ويؤثر سلبيا علي نجاحه.

سادســـا:في شأن مسالة الدستورية ، أو اثاره عدم دستورية برنامج الخصخصـــة الذي يرتكز علي قانون قطاع الأعمال العام رقم لسنة ١٩٩١ فنعرض باختصار لاهداف برنامج الخصخصة ، ثم مناقشة ذلـــك من ناحية التفويض التشريعي ، وما مدي مطابقته للدستور؟

ومـــا مـــدى الزامه قانونا؟، وهل يترتب عليه وجود قواعد قانونية محددة.

أهداف برنامج الخصخصة:

١- زيـــادة الكفــاءة الاقتصادية- مساندة القطاع الخاص في زيادة نشـــاطه- الانطلاق الاقتصادي والإداري بعيدا عن البيروقراطية ، زيادة حركة الاستثمارات وتطوير التكنولوجيا ودعم عملية التنمية.

٢- خفـــض عجز الموازنة العامة ، واستثمار حصيلة بيع حصص الدولـــة في المشروعات العامة في النهوض بالمشروعات الأخرى حتى يمكن بيعها بعد تصحيح هياكلها المالية.

٣- إنعـــاش السوق المالية وفتح باب الاستثمار أمام رأس المال ، والتوسع في مشاركة العمال في ملكية المشروعات ،وتوسيع قاعدة الملكية.

وأصـــدرت الوزارة برنامج متكامل للخصخصة في مصر في فبراير ١٩٩٣ ويتضمن:

١- أسماء الشركات المطروح أسهمها للبيع

٢- مراحل الأعداد لطرح الأصول العامة للبيع

٣- خطوات تنفيذ برنامج الخصخصة

وذلـــك بما يتفق مع ما تم التفاوض والاتفاق في خصوصة مع صندوق النقد الدولي..

وكمـــا رأينا من قبل تم توسيعه في فبراير١٩٩٦ ، ثم المرحلة الثانــية من الخصخصة ابتداء من فبراير ١٩٩٧ بهدف خصخصة كل الشركات بنهاية عام ١٩٩٨ ٠٠ والتساؤل هل تم ذلك بناء علي تفويــض تشريعي ؟ وما مدي مطابقته للدستور ؟ وما مدي إلزامه قانونا؟ وهل يترتب عليه وجود قواعد قانونية محددة ؟

<u>وفي محاولة مناقشة هذه التساؤلات نشير باختصار لما يلي:</u>

- نجد أن الدستور والذي تحدد معالم النظام السياسي والاقتصادي للدولة قد حدد في:

- المــادة (٤) الــنظام الاشــتراكي الديمقراطي القائم علي الكفاية والعدل- المقومات الاقتصادية في المواد من ٢٣ إلي ٣٩.

-مــادة (٢٩) تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة وهي ثلاثة (العامة ، التعاونية ، الخاصة).

- مادة(٣٠) الملكية العامة هي ملكية الشعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام الذي يقود التنمية.

- مادة (٣١)عن الملكية التعاونية

- مادة(٣٢) الملكية الخاصة :تتمثل في رأس المال غير المستغل وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفــي إطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب.

مـــادة (٣٥)لا يجـــوز التأميم الا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض

- من النصوص السابقة يتضح أن الدستور يسمح بوجود كل أنواع الملكية ٠ ولكن هناك رأي قوي ومستمد من النصوص ولا خلاف علية أن الملكية العامة للشعب هي الأساس وترتبط بالتنمية٠

<u>ودعم القطاع العام ٠٠ ونستنتج من ذلك ما يلي:</u>

أولا: الاستنتاج الأول أنه لا يجوز التصرف في هذا الملكية العامة الا من خلال تعديل دستوري واضح في النصوص المتعلقة بذلك

ثانـــيا: إذا ما ركزنا فقط علي المادة (٣٥) والتي لا تجيز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض

"فلا شك أن أعمال هذا النص بتطبيق مفهوم المخالفة أي الرغبة في الـــتحول مـــن التأميم (الملكية العامة) والعودة إلي الخصخصة (الملكـــية الخاصـــة) يستلزم وجود تعديل دستوري وصدور قانون ينظم عملية التحول من القطاع العام إلي القطاع الخاص٠

ثالـــثا: أن القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية يجب أن تكون تطبـــيقا للقاعدة القانونية الأعلى درجة ، أي الدستور ، فإذا صدر قـــرار من الوزير المختص أو الحكومة بما يخالف هذه النصوص الدســـتورية أو يخـــرج علـــى روحهـــا طرحه جانبا والدفع بعدم دستوريته٠

رابعــا: القــانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لم ينظم قواعد وضوابط ومعايير وأشكال وأساليب عملية الخصخصة وكل ما يتعلق بالبيع- ومــن ثــم لا يمكن الاعتداد به في عملية البيع ، فلسنا أمام قانون محكــم لتنظــيم عملــية الخصخصة مثل الكثير من القوانين التي صـــدرت فـــي العديد من الدول ومن بينها فرنسا كقانون ٢ يوليو ١٩٨٦، وقــانون ٦ أغســطس ١٩٨٦ (تنظــيم قانونـــي محكــم للخصخصة)

خامســا: طــبقا للاعتــبارات السابقة يصبح من السهل الطعن بعد دســتورية البيع سواء ابتداءا أو بمناسبة قيام منازعة تتصل به أمام جهــة قضــاء موضوعي ، وهل تطبق الدولة في هذا الخصوص قــاعدة قانونـــية محددة مستمدة من تشريع محدد لا يخالف القاعدة القانونية الأعلى درجة ٠٠٠ الخ٠

كمــا يــتم الطعن في القرارات الفردية الصادرة استنادا إلي هذا القــانون – وهــو طعن بالإلغاء وقد لا تثور الدستورية والتساؤل الأخــير هــو هــل يمكن الأخذ باعتبار النصوص التشريعية التي صدرت القرارات استنادا إليها نصوصا غير قابلة للانفصال وبحيث يمكن اثاره طعن الدستورية بشأنها ؟

أن المعايــير والضــوابط السابقة لابد أن تتم مناقشتها علي أوسع نطاق في الهيئات والمؤسسات التشريعية ، في الاتحادات والنقابات المهنية ،وفي الأحزاب السياسية وكافة التنظيمات الجماهيرية٠

أن ذلـــك يتعلق بأصول هي بحكم الدستور مملوكة للشعب ويتعيـــن علي الدولة بكافة منظماتها أن تقدم برنامج واضح ومحدد لذلـــك كله- لقد صدر قانون قطاع الأعمال العام ولكنه مجرد إطار تنظيمـــي لشركات القطاع العام بالشكل الذي رأيناه من قبل ويجب تقديـــم سياســـة واضـــحة المعـــالم وتـــتفق مع الظروف السياسية والاقتصـــادية والاجتماعية وتحترم الإدارة القانونية العليا والتي تعد مرجعا للجميع والممثلة في الدستور٠

المبحث الثاني

الآثـــــــار الاقتصادية

لاشـــك أن هـــناك مجموعة من الآثار الإيجابية التي تحققت نتـــيجة تطبـــيق بـــرنامج الاصلاح بمحاوره المختلفة وعلي وجه الخصـــوص النـــتائج المترتبة على ذلك في عامي ١٩٩٥، ١٩٩٦ وحتي مارس ١٩٩٧ ...

ومـــن واقع تقارير[١] صندوق النقد الدولي نفسه والتي نجم عـــنها موافقـــة الدول والصناديق المانحة في اجتماعات المجموعة الاستشـــارية فـــي باريس على منح مصر ٢,٧ مليار دولار خلال العاميـــن المقبليـــن فقـــد نجحت مصر في تحقيق مؤشرات عالية لإصـــلاح الاقتصاد الكلي ، وذلك في مجالات التثبيت الاقتصادي والإصـــلاح المالـــي والنقدي ، واتجاه الحكومة لعلاج المديونيات المتعثرة على شركات قطاع الأعمال العام بالبنوك (٢٥مليار جنيه) من خلال الإسراع ببرنامج الخصخصة حيث قامت الحكومة بسداد نحو مليارى جنيه من عائد الخصخصة .

---

[١] تقريـــر لصندوق النقد الدولي تم نشر مؤشراته وبياناته بجريدة الأهرام في ١٩٩٧/٤/٦ وفـــي إعداد متلاحقة من الأهرام الاقتصادي في شهور مارس وإبريل .

وقـد حـدد صندوق النقد الدولي ملامح المرحلة التالية من برنامج الاصلاح الاقتصاد (١٩٩٧-١٩٩٨) والتي ستركز على الإصلاحات الهيكلية وزيادة الاستثمارات وتحسين كفاءتها والإسراع بعملية الإصلاح الاجتماعي وتحسين مستويات المعيشة ومكافحة الفقر عن طريق برنامج يتضمن الإسراع بعملية الخصخصة والإصلاح الإداري والتشريعي وتحرير التجارة والتجارة الخارجية والاستمرار في تحسين كفاءة النظام المالي والنظام المصرفي ، واستمرار وتطوير إدارة السياسة النقدية بضوابط تتماشى مع حركة السوق والتحرير المصرفي وتحسين عمليات التصدير ورفع كفاءة الخدمات التصديرية .

ويتوقع وقد توقع تقرير الصندوق تحسن مؤشرات الاقتصاد المصري خلال عام ١٩٩٨ حيث سينخفض معدل التضخم إلى أقل من ٦%(٥,٧%) وينخفض عجز الموازنة العامة للدولة إلى أقل من ١%(٠,٥%-٠,٨%) كما يرتفع حجم الاحتياطي النقدي إلى ١٩,٥مليار دولار وستنخفض نسبة الدين المحلى إلى الناتج الإجمالي إلى ٤٧% بعد أن كانت ٧٠% عام ١٩٩٥/١٩٩٦ وذلك بسبب خفض عجز الموازنة العامة وانخفاض أسعار الفائدة ، وإلغاء نصف الديون الخارجية التي كانت تسدد أقساطها وفوائدها من الموازنة ، ومن المتوقع أن يؤدى ذلك إلى رفع معدل نمو الاقتصاد إلى ٥% .

وإذا كـــان مـــن المسلم به أن الآثار الإيجابية التي أبرزتها المؤشـــرات الاقتصادية السابق بيانها تعد من الحقائق الظاهرة التي عبرت عنها النتائج المتحققة وأن الدولة ترى أن الخصخصة كأحد المحـــاور الرئيسية للإصلاح الاقتصادي لها دور كبير في تحقيق ذلك ومن ثم فإن السير فيها بمعدلات أسرع سيحقق نتائج أفضل إلا أن الخصخصة كأثر من أثار قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ كما أن لها.

أثار إيجابية ، فإن هناك مجموعة من الآثار السلبية المترتبة عليها وتتمثل فيما يلي :

أولاً: كمـــا رأيـــنا من قبل فإن الخصخصة لم يأت ذكرها على الإطلاق في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولكن هذا القانون أجاز لـــلإدارة التي تتركز في الشركة القابضة إمكانية بيع أصول وأسهم الشركة التابعة ، بل وبيعها كلها للقطاع الخاص، والتساؤل هنا هو إذا وجه **هذا القطاع الخاص كل أو معظم إمكانياته لشراء الشركات المعروضة للبيع فإن ذلك سيكون على حساب الاستثمار المباشر**، وبعبارة أخرى أن قدرات وإمكانيات واستثمارات -القطاع الخاص تـــتوجه لشـــراء أصول وخطوط إنتاجية ، أي استثمارات موجودة فعـــلا في المجتمع ، والتساؤل هو لماذا نركز على بيع ما هو قائم فعـــلا؟ ألا يمكـــن أن تتوجه الفوائض والمدخرات المالية لمجالات الاستثمارات المتعددة ؟..

ألا يمكـــن زيادة الاستثمار الأفقي؟ ألا يمكن إصلاح الهياكل المالية والإدارية ورفع مستويات الكفاءة وإطلاق الطاقات الإدارية . ومـــن ثـــم فإن أحد الآثار الاقتصادية المترتبة هي تلك المتعلقة بالاســـتثمار الـــذي يتمثل في إنشاء مشروعات جديدة وليس شراء المشروعات القائمة .

ثانيــا: يركـــز قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣لسنة ١٩٩١ وخصوصـــا برنامج الخصخصة على أن التحول من الملكية العامة إلـــى الملكية الخاصة هو الذي سيحقق الكفاءة الاقتصادية والتشغيل الشـــامل للمـــوارد في ظل التحرير الكامل للشركة التي يتم بيعها للقطـــاع الخـــاص والأخذ بآليات السوق، ويمكن القول أنه لا توجد علاقـــة سببية وارتباط بين الملكية والكفاءة ، فالملكية العامة بشكل عـــام لا تـــتعارض مع الكفاءة ، والكفاءة ليست حكرا على الملكية الخاصـــة وسوء الإدارة ليس أمرا يرتبط بالملكية العامة ، فإذا كان هناك فساد فهو موجود في القطاعين معا ، وإذا كانت هناك إمكانية لرفع الكفاءة فيمكن تحقيقها في القطاعين [1]

من جهة أخرى فمن المسلم به أن الربحية تعد معيار للكفاءة الاقتصادية ولكنها ليست المعيار الوحيد فضلا عن أن هناك معيار

---

[1] ١-دائـــرة ا الحوار حول الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في مصر. المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المرجع السابق ذكره ص ٢٣.

الربحية الفردية والذي يركز على مستوى المشروع ومعيار الربحية الاجتماعية والذى يركز على مستوى المجتمع ، ومن هنا فإن تدهور أو انخفاض أرباح الوحدة الإنتاجية لا يعد دليلا كافيا لانخفاض كفاءتها ، فيجب البحث عن أسباب ذلك سواء في سياسة الأثمان المطبقة أو تشغيل أعداد كبيرة من العاملين ....الخ.

ونحن نتفق مع الرأى الذي يقول أنه يصعب التسليم مع الاتجاه الغالب في النظرية الاقتصادية بأن معدل الربح يشكل الوحيد للكفاءة الإنتاجية ، ولكن حتى إذا سلمنا بذلك على المستوى الحدي فإنه من الخطأ التسليم باعتبار الربح مرادفا للكفاءة على المستوى الكلي. فالواقع أن معيار الربحية ليس سوى أداة قياس جزئية لنتيجة نشاط المنشأة لأنه يقتصر على التعبير عن العائد الذي يحصل عليه عنصر رأس المال وحده ، هذا بينما تبين دراسات أخرى ارتباط الكفاءة بطبيعة السوق السائدة أكثر منها بشكل الملكية [1]غيران الاعتماد الكلى على المنافسة والسوق وآليات الأثمان لا يكفي وحده لضمان الاستقرار الاقتصادي وتحقيق النمو وذلك بسبب ما تتعرض له آليات الأثمان من فشل بسبب السلوك غير التنافسي، وعدم مقدرة نظام الأثمان على الإحاطة بكل

---

[1] د./ أحمد جمال الدين : قضية الخصخصة ، دراسة تحليلية مجلة البحوث القانونية والاقتصادية -كلية الحقوق، جامعة المنصورة العدد ١٣، إبريل ١٩٩٣ ص ٢٩٢ -٢٩٥.

المشكلات الصعبة التي تنتج عن ظاهرة عدم اليقين وكذلك استحالة الاعتماد على آليات الأثمان وحدها لتحقيق التخصيص.

إلا مـثل للمـوارد فـي حالة وجود آثار خارجية (المنافسة الأجنبية والمجال البيئي).

ثالثا: **الآثـار الاقتصـادية التـي تنتج عن عملية الخصخصة بالنسـبة للتنمـية الاقتصـادية** وهل يمكن أن تتحقق هذه التنمية بالاعتماد الكلى على القطاع الخاص وفى ظل غياب أى دور للدولة أن الـتجارب التاريخـية فى العالم كله. تشير باستحالة الاستغناء بشكل كامل عن دور واضح للدولة ومن ثم يلزم الأمر تحقيق قدر مـن الـتوازن بيـن القطاع العام والقطاع الخاص بما يعمل على تحرير الإدارة والقضاء على البيروقراطية وكذلك بين وجود الدولة فـي إنتاج السلع والخدمات من ناحية وقيامها بالخدمات والواجبات الأساسية والاجتماعية من ناحية أخرى ، وإذا ما أخذنا في الاعتبار واقـع الاقتصـاد المصري فإن القطاع العام (قطاع الأعمال العام) لازال هـو المحـرك الرئيسـي للاستثمار والتنمية ، وتقديم وبناء المشروعات التنموية القومية (مشروع تنمية سيناء ، مشروع تنمية الصـعيد ، مشـروع تنمـية جنوب الوادي ، استصلاح الأراضي المجتمعات والمدن العمرانية الجديدة ، الخدمات الأساسية الخدمات الاجتماعـية)ولا زالت الدولة هي التي تقترح المشروعات وتوجه وتنسق المجهودات وتقدم الحوافز وتقف وراء كل المجهودات التي

يمكـــن أن يقدمها القطاع الخاص ومن ثم فإن مستقبل عملية التنمية بالاعتماد فقط على القطاع الخاص أمر محفوف بالمخاطر فلابد من تواجـــد المشـــروعات العامـــة فـــي المجالات الاستراتيجية ويلزم اســـتمرار دور ملموس مباشر للدولة حتى في ظل انتصار السوق وهذا ما تؤكده تجارب الدول المختلفة ونظرا لأهمية القصوى لهذا الأمر فقط خصصنا الفصل الخامس من هذا الكتاب لدراسة تحليل علاقة هذا القانون والخصخصة بعملية التنمية الاقتصادية وما تحقق فى هذا الخصوص حتى الأن.

رابعا: الآثار المرتبة على أداء الشركات التي يتم خصخصتها :

مـــن الأهداف المعلنة للخصخصة وللقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تحقيق التشغيل الشامل للموارد واستغلال الطاقات الإنتاجية العاطلة وزيادة معدلات الربحية ورفع مستويات الإنتاجية والكفاءة ، وإذا كان ذلك قد تحقق في بعض الشركات وخاصة التي بيعت إلى مســـتثمر رئيســـي ، غير أنه بالنسبة لعدد كبير من الشركات التي أصـــبحت خاضعة لأحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لم تتحقق تلك النـــتائج المتوقعة حيث تشير الأرقام إلى أن هناك ما يقرب من ٧٠ شـــركة حققت معدلات أرباح مرتفعة (في حدود ٧%وأكثر)، وأن هناك عدد ١١٠ شركة حققت معدلات أرباح منخفضة من (١%إلى ٣%) . بيـــنما هـــناك ما يقرب من ٩٠ شركة خاسرة وذلك طبقا للبـــيانات المالـــية لعام ١٩٩٥/١٩٩٦ ومن ثم فإن المتوسط العام

لمعـــدل الربحـــية لمجموعة شركات قطاع الأعمال العام في نهاية ١٩٩٦ (حوالـــي ٢٧٠شـــركة) أقل من ٥% محسوبة على أساس القيمة الدفترية للأصول (رأس المال العامل) وليس القيمة السوقية - ولـــيس لديـــنا أيـــة بيانات عن معدلات الربحية للشركات التي تم خصخصـــتها وهل ارتفعت ؟ وما هو المعدل ؟ أم انخفضت ، هذا وتركـــز الدراسات المقدمة من المكتب الفني لوزارة قطاع الأعمال العام أن خصخصة الشركات منخفضة الربحية خصوصا من خلال البـــيع الكلـــي إلى مستثمر رئيسي وانتقال ملكية هذه الشركات إلى القطـــاع الخـــاص ســـيمكن من تحسين الأداء، غير أن مؤشرات الربحية المعلنة لبعضها أصبحت غير جيدة خصخصتها .

أمـــا خصخصـــة هذه الشركات عن طريق سوق المال بنسبة تزيد على ٥٠% فإن هذه الشركات تخرج عن نطاق تطبيق القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولكن ستظهر مشكلات حصول كبار المستثمرين علـــى النسبة التي تمكنهم من حق الإدارة للقطاع الخاص ففى هذه الحالـــة ســـتكون احـــتمالات اصـــلاح الأداء أقـــل ، وإذا ما تمت خصخصة بعض الشركات بنسبة أقل من ٥٠% أي عدم انتقال حق الإدارة : أقل من الحالتين السابقتين ، ومن ثم فإن الاتجاه الغالب [1] هو خصخصة عدد كبير من الشركات ذات الربحية المنخفضة عن

---

[1] ١- تقرير مقدم من وزارة قطاع الأعمال العام نشر في جريدة الأهرام في ١٩٩٧/٣/٢٢

طـــريق مســـتثمر رئيسي حتى يمكن نجاح إجراءات إعادة هيكـلها إنتاجها وتمويليا وتكنولوجيا وتسويقيا.

خامسا: الآثار المترتبة على الخصخصة في مجال تدعيم الاحتكارات:

حيث تشير التجارب المختلفة أن الخصخصة يمكن أن تؤدى إلى تحويل الاحتكارات العامة إلى الاحتكارات الخاصة، كما أن بيع العديـــد مـــن شـــركات قطاع الأعمال العام وخاصة التي تعمل في مجـــال إنتاجـــي أو خدمـــي واحـــد أو مـــتكامل إلى مجموعة من المستثمرين الرئيسين سيعطى لهم إمكانيات كبيرة في أن تكون لهم مراكز احتكارية وتعطى لهم سلطات مميزة فى التحكم فى السلع أو الخدمــــات المنتجة ورفع الأثمان ، ولا شك أن الآثار المترتبة على هـــذا الاحـــتكار ســـوف تكـــون أكبر إذا ما تعلق الأمر بالخدمات الأساســـية مثل النقل والمواصلات والاتصالات والكهرباء والمياه والغاز ، حيث الطلب عليها غالبا ما يكون عديم المرونة مما يؤدى إلـــى إمكانية كبيرة في رفع أثمان هذه الخدمات وتحقيق أرباح غير عادية ، ومن ثم فإن الخصخصة يمكن أن تؤدى إلى زيادة وتدعيم المراكـــز الاحتكارية بدلا من الأخذ بآليات السوق والمنافسة وزيادة كفـــاءة الاقتصـــاد القومي وسيكون لذلك آثار اجتماعية واقتصادية بالغـــة فـــي إعادة توزيع الدخول لصالح فئات محدودة وانخفاض مستويات المعيشة للغالبية حيث سترتفع أثمان السلع والخدمات التي

يـــتم إنـــتاجها من خلال السيطرة الاحتكارية للشركات المنتجة مما يمثل أعباء اقتصادية واجتماعية على الطبقات محدودة الدخل .

سادسا: الآثار المترتبة على عدم وجود ضوابط واضحة لعملية الخصخصة :

يمكـــن أن تنشـــأ عن عملية الخصخصة في ظل عدم وجود ضوابط واضحة وتقديم البيانات والمعلومات الخاصة بها إلى الرأي العـــام أن تقـــترن عملـــية الخصخصة بتحقيق المصالح الشخصية لـــبعض الأشخاص الذين يكون لهم دور في عملية الخصخصة في شـــكل عمـــولات وسمســـرة وصفقات غير واضحة لا يظهر فيها الأشخاص الحقيقيين ، وبصفة عامة يمكن أن يؤدي ذلك إلى وجود المحســـوبية واســـتخدام الأساليب غير المشروعة من خلال الحيل والـــثغرات القانونـــية لتحقيق مكاسب هائلة للبعض وخاصة الذين يمكن لهم اتخاذ القرارات المؤثرة سواء في تحديد نوعية الشركات المباعة أو طرق تقييم أصولها وأساليب البيع ولمن يتم البيع ، وهذا يستلزم [١]ضرورة تقديم كل البيانات اللازمة عن الخصخصة سواء الحصيلة المتحققة، وما تم استخدامه منها ، والديون التي تم سدادها ، وأوضـــاع هـــذه الشركات من حيث الهياكل والمؤشرات المالية والإنتاجية والعمالة بعد الخصخصة.

---

(١) د./ مهـــدى الحـــزاف : الجوانـــب القانونية للخصخصة ، المرجع السابق ذكره ص ٣١٤-٣١٥.

كذلـــك مـــن الآثار المترتبة على الخصخصة هو المشاركة الأجنبية أي دخول رأس المال الأجنبي مشتريا للشركات المعروضة للبـــيع بـــدون وضع ضوابط أو حدود لذلك مما يمكنه من السيطرة الاقتصـــادية وما يترتب على ذلك من آثار وخاصة إذا تعلق الأمر بالأنشـــطة الاستراتيجية ومن ثم يجب الأخذ في الاعتبار المخاطر التي تنجم عن هذه السيطرة الأجنبية وأثارها السياسية والاقتصادية والاجتماعـــية مع الوعي بضرورة تشجيع وقدوم الاستثمار الأجنبي والاستفادة من القدرات المالية والإدارية والتكنولوجية المتقدمة التي ترتبط به واستخدامها في تطوير قدرات ومهارات القطاع الخاص، وهـــذا يســـتلزم ضـــرورة[١] تحديد الحد الأقصى لملكيته في هذه القطاعـــات ، وفـــرض قـــيود على بيع المستثمر الأجنبي لأسهمه لأطـــراف أجنبـــية أخـــرى وتحديد الالتزامات الضريبية للمستثمر الأجنبى كذلك تحديد الأسس العامة والقواعد لمنح المستثمر الأجنبي تسهيلات أو حوافز أو ضمانات مالية أو دعم للمواد الخام والطاقة والخدمات الأساسية الأخرى ، وكذلك وضع الضوابط التي تضمن الحفـــاظ علـــى البيـــئة من التلوث ، وبشكل عام ضرورة التحديد الواضح لحقوق المستثمر الأجنبي والتزاماته .

---

[١] د/ مهدى الجزاف: الجوانب القانونية للخصخصة المرجع السابق ذكره صـــ ٣١٤-٣١٥.

سابعا: الآثار المالية المترتبة على الخصخصة :

رأينا في تحليلنا بالمبحث الثاني ما يمثله القطاع العام ويمنحه للمجتمع في أوائل التسعينات[١] حيث بلغت الفوائض المالية للقطاع العام.

والهيئات الاقتصادية العامة المحولة لخزانة الدولة ٧,٥ مليار جنيه مصري يبلغ نصيب شركات القطاع العام منها الثلث أي ٢,٥مليار جنيه بالإضافة إلى التمويل الذاتي من فائض القطاع العام في حدود ٤,٧ مليار جنيه وذلك في عام ١٩٩١/٩٠ وأن إجمالي الفائض الناجم عن ملكية الدولة للوحدات الاقتصادية (الفائض المحول للخزانة العامة +التمويل الذاتي) بلغ ١٢,٨ مليار جنيه أي ما نسبته ٣٧,٢% من إجمالي الإيرادات العامة .

لاشك أن الآثار المالية المترتبة على الخصخصة ستكون سلبية تماما حيث مع نقل ملكية هذه الوحدات باكتمال برنامج الخصخصة سوف تفقد الدولة هذه الحصيلة وهى في حدود ثلث الإيرادات العامة - صحيح أن الخزانة العامة لازالت تحصل على الفوائض المالية المتحققة من الشركات التي لم يتم خصخصتها حتى الآن (في حدود ٢٥٠ شركة من أكثر من ٣١٥ شركة) فضلا عن الفائض المتحقق في الهيئات الاقتصادية (قناة السويس ، البنوك شركات البترول.. ..)

---

(1) الفصل الثانى من هذه المحاضرات صـ٦٨-٧٠

ولكن في المستقبل طبقا لبرنامج الخصخصة الذي سوف يتم تحقـيقه وتم الالتزام به فعلا من المتوقع أن تخلو الإيرادات العامة مـن هذه الفوائض وإذا أضفنا إلى ذلك الخفض المتوقع في حصيلة لضرائب الجمركية بعد انضمام مصر لمنظمة التجارة العالمية فإن هذه الآثار المالية سوف يكون لها نتائج سلبية واضحة خصوصا مع الاتجاه إلى تزايد الأعباء الاجتماعية للدولة وزيادة معدلات الأنفاق العام.

وسـوف نعرض لذلك بتفصيل أكبر ومن خلال النتائج التى حققـتها الخصخصـة حـتى عـام ٢٠٠٣، وعلاقة ذلك بالتنمية الاقتصادية وذلك فى الفصل الخامس من هذا الكتاب.

المبحث الثالث

الآثـــار الاجتماعيـة

يـــتفق الجميع على أن هناك مجموعة من الآثار الاجتماعية ســـتترتب علـــى قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وخصوصـــا كنتـــيجة لبرنامج الخصخصة المرتبط بهذا القانون ، وتكـــاد تكون هذه الآثار الاجتماعية سلبية في معظمها ، وقد تكون هـــناك آثـــار اجتماعـــية إيجابية محدودة كنتيجة لإنشاء الصندوق الاجتماعـــي للتنمـــية وبرامج التدريب والتأهيل للعمالة المحولة من القطـــاع العام وإتاحة الفرصة لإظهار القدرات والمبادرات الفردية للبعض ولكن ذلك يظل محدودا وسوف نقتصر في تناول هذه الآثار علـــى تلك المتعلقة بالبطالة وحماية حقوق العاملين والآثار المتعلقة بالفقر ، والآثار المتعلقة بتوزيع الدخل،وأخيرا مجموعة الآثار التي تؤثر على المستهلكين والمجتمع والبيئة .

أولا: الآثار المتعلقة بالبطالة :

مـــن الآثـــار الاجتماعـــية المترتـــبة على الخصخصة هي باعـــتراف بـــرنامج الخصخصة نفسه - وما يتوقعه المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام هو الاستغناء عن ما يقرب من ٢٠٠ألف عامل بالشركات التي سيتم خصخصتها عند انتهاء البرنامج- غير أن المســـتثمرين ومؤسسات القطاع الخاص الذي سيقومون بشراء

هـــذه الشـــركات يقدرون هذه الأعداد بـــ ٤٠٠ألف عامل وموظف وبكـــل المقايـــيس فإن ذلك يمثل أعداد كبيرة ستضاف إلى البطالة الموجـــودة فعلا والتي تقدرها الدولة بمعدلات من ١٠%-١٤% ، وبيـــنما هناك تقديرات أخرى تصل إلى ٢٠% وفي حدود ٤مليون ولاشـــك أن الـــبطالة تعـــد أعقـــد وأخطـــر المشاكل ذات الأبعاد الاقتصـــادية والاجتماعـــية والسياســـية ومـــن أجل ذلك تم إنشاء الصـــندوق الاجتماعـــي للتنمـــية ووضـــع برنامج لإعادة التدريب والتأهيل وتشجيع إنشاء المشروعات الجديدة والاستثمارات في كافة المجالات ، والهدف من ذلك توفير فرص عمل جديدة . وقد بلغت درجـــة الاهتمام بهذه المشاكل أن برنامج الإصلاح الاقتصادي في مرحلـــته الثالـــثة أشار إلى ضرورة مواجهة مشكلة البطالة ويتعين العمـــل على توفير ضمانات للحفاظ على حقوق العاملين ، وإنشاء صـــناديق مختلفة للتأمين ، ومناقشة المقترحات المقدمة في مشروع قـــانون العمـــل الموحـــد من حيث الضمانات والمعاش المبكر مع العاملين ونقاباتهم .

ثانيا: الآثار المتعلقة بالفقر:

تتعلق هذه الآثار بصفة عامة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي، والخصخصـــة كـــأحد محـــاور هـــذا البرنامج حيث سيترتب على الاســـتغناء عـــن عدد ما يقرب من ٤٠٠ألف عامل وتحويلهم إلى الـــبطالة وخفـــض دخولهم بمعدلات تزيد على النصف إلى زيادة

معدلات الفقر، وتشير بعض الدراسات[١] إلى ازدياد الفقر في مصر خـــلال الثمانيـــنات فقــد زادت نسبة الأسر الفقيرة في الحضر من ٣٠,٤% مـــن إجمالـــي سكان الحضر في عام ١٩٨٢/١٩٨١ إلى ٣٥,٩% في عام ١٩٩١/٩٠ وفي الريف ارتفعت النسبة من ٢٩,٧ % في ١٩٨٢/٨١ إلى ٥٤,٥% في عام ١٩٩١/٩٠ وتعرف الأسر الفقـــيرة بأنها تلك الأسر التي تعيش على دخل يساوى أو يقل عن دخل خط الفقر، وقد حدده البنك الدولي للإنشاء والتعمير بمتوسط مائة دولار للفرد في العام .. ..

ويؤثـــر بـــرنامج الإصلاح الاقتصادي على الفقراء من خلال ثـــلاث قـــنوات : تكالـــيف المعيشـــة ، الدخول المكتسبة ، والخدمات الاجتماعـــية المقدمـــة مـــن الحكومـــة بالمجان أو بأسعار منخفضة . وســـيترتب علـــى الخصخصة كما رأينا زيادة تكاليف المعيشة ورفع مســـتويات الأثمان ، وخفض الدخول المكتسبة للطبقات الفقيرة وزيادة تكلفة وأثمان الخدمات التي يحصلون عليها نتيجة تخلي الدولة عن دعم هذه الخدمات..

---

(1) د./ كـــريمة كريم : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسياسات الإصلاح الاقتصـــادي ،مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع العدد من ٤٤١-٤٤٢يناير /إبريل ١٩٩٦ -القاهرة ص ٤١.

والنتيجة زيادة نسبة السكان الفقراء من حدود ١٥مليون في أواخر الثمانينات إلى أكثر من ٢٠مليون فرد في منتصف التسعينيات ، أي ما يزيد عن ثلث السكان .

ثالثا: الآثار المتعلقة بتوزيع الدخل:

لا توجد بيانات محددة عن توزيع الدخول في الاقتصاد المصري ولكن الأمر الذي سيترتب منطقيا على الخصخصة من حيث زيادة حدة مشكلة البطالة واتساع دائرة الفقر وعدد السكان تحت خط الفقر (٣٥% من عدد السكان) فضلا عن ارتفاع أثمان المنتجات والخدمات التي تنتقل ملكية الوحدات التي تنتجها من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، هو زيادة حدة الفوارق في توزيع الدخول ومن ثم يؤثر برنامج الإصلاح الاقتصادي والخصخصة على نمط وشكل توزيع الدخول والثروات من خلال تأثيره على توزيع الدخول الشخصية وذلك عن طريق الضرائب والدعم وأثر الثروة وكذلك من خلال تأثيره على الأجور والأثمان ويؤكد ذلك التزايد الواضح في نسبة المليارديرات، والمليونيرات وزيادة الوزن النسبي للاقتصاد الخفي أو غير الشرعي ، وإعادة توزيع الدخل حيث انخفض نصيب عوائد العمل إلى ٣٠% وأقل ، وارتفاع عوائد الملكية إلى ٧٠% وأكثر ، وفي المقابل زيادة عدد الذين يعيشون تحت الفقر إلى أكثر من ٢٠ مليون مصري .

رابعا: مجموعة الآثار على المستهلكين والمجتمع والبيئة :

ســـوف يترتـــب على الخصخصة وانتقال ملكية شركات قطاع الأعمال العام إلى القطاع الخاص مجموعة من الآثار على المستهلكين والمجتمع والبيئة نعرض لها بختصار على النحو التالى:

- **بالنســـبة للمستهلكين** : فكما رأينا فمن المتوقع ارتفاع أثمان السلع والخدمات المنتجة بواسطة هذه الشركات بعد انتقال ملكيتها إلى القطاع الخـــاص-وقد يستلزم ذلك توفير وسائل للرقابة المالية والفنية على هذه الشـــركات من أجل حماية المستهلك وضمان حصوله على هذه السلع والخدمـــات بمســـتوى جـــودة مناسب ، فضلا عن حماية المستهلكين وأصـــحاب هذه الشركات من الممارسات الاحتكارية سواء في الداخل أو الخارج.
- **وبالنسبة لحماية حقوق المجتمع** : فإن الأمر يتعلق بالأخذ في الاعتـــبار عـــند وضـــع برنامج الخصخصة حماية الأمن الوطني والنشـــاطات الاســـتراتيجية وحماية العملة الوطنية وتوفير الوسائل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة وكذلك الحاجات الضرورية وكذا ضرورة الحرص على وضع سياسة تنمية متكاملة ومتوازنة ويدخل في هذا المجال أيضا الآثار التي قد تترتب وتؤدي إلى زيادة حجم الفساد الإداري والمالي.
- **أخيرا بالنسبة للآثار على البيئة** : وقد أصبح لاعتبارات البيئة والمحافظـــة عليها والقضاء على التلوث أهمية كبرى ومن الممكن

أن يترتب على الخصخصة عدم الأخذ في الاعتبار هذه الآثار مما يــؤدي إلـــى تحقــيق نتائج سلبية ويستلزم ذلك ضرورة خضوع المســـتثمرين الجــدد أو الشركات بعد انتقالها إلى القطاع الخاص لقوانين حماية البيئة واللوائح المنظمة لذلك .

المبحث الرابـــع

بعض التساؤلات التي يتم طرحها

بعـــد أن رأينا بالتحليل أساس وفلسفة وأهداف قانون تنظيم قطـــاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ثم الملامح الأساسية لهـــذا القـــانون والآثار القانونية والاقتصادية والاجتماعية المترتبة علـــى هذا القانون ، وعلى برنامج الخصخصة على وجه التحديد . فإن هناك مجموعة من التساؤلات يمكن أن تكون خطوط عريضة لمحاولـــة تقيـــيم هـــذا القانون وآثاره بعض القضايا المترتبة عليه وتتمثل فيما يلى :

أولا: تساؤلات عامة على المستوى الكلى

(الإصـــــــلاح الاقتصـــــــادي)

١- **كيفية طرح مشكلة التحول من ملكية الدولة "القطاع العام" لى الملكـــية الخاصة "القطاع الخاص" والعكس** ، بالطريقة التي تؤثر على رؤية الآثار الاقتصادية والاجتماعية للخصخصة [١] وكيف أن ذلـــك يتم في إطار آليات السوق (السوق الرأسمالية الدولية) وهذا يعنى أعمال لقانون أساسي يتم من خلال الأداء المجزأ لرأس المال

---

[١] في أعمـــال المؤتمـــر العلمي الثانى : الأوضاع القانونية والاقتصادية في ظل المتغيرات المحلية والعالمـــية ، القاهـــرة ٢٥-٢٦ مـــارس ١٩٩٧ والـــتدخلات المختلفة وخصوصا ملاحظات الدكتور/ محمد دويدار

أم الأداء المجمع لرأس المال وهذا يعنى أن وجود الدولة المركزية هو ظاهرة من إنتاج التطور الرأسمالي .

- كذلــك يتعيــن تحديد الطبيعة السياسية والاجتماعية للدولة عند التحول من العام الخاص أو العكس ، والدولة هي دولة رأس المال.

- كذلك التساؤل عن الأقوى التي يتعين أن تتوافر للدولة لمواجهة الأخطار الداخلية والخارجية مع الأخذ في الاعتباران القطاع العام كــان أداة اقتصــادية فــي يد الدولة وهل يستطيع القطاع الخاص مواجهــة هــذه الــتحديات والمخاطــر (مشكلة التخلف المشكلة الاقتصــادية بأبعادهــا فــي الداخل ، المشاكل المتواجدة في إطار إقليمــي عربــي ، وفــى إطار دولي ...) بمفرده ، لو تم أضعاف الدولة المصرية اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا وما الذي يمكن عمله في مواجهة التهديدات الأمنية والحضارية.

- التركيز على النظرة الكلية والشمولية للاقتصاد المصري ، فإذا مــا كانــت الظــروف والمرحلة التي يمر بها المجتمع المصري تقتضــي ضــرورة وحتمية سياسات الإصلاح الاقتصادي . وأهم محــاوره القــانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام وتحرير التجارة الخارجية ، وتحرير أسعار الصرف وأســعار الفائدة ، وتحرير القطاع المالي والمصري وإعادة هيكلة الجهاز الإنتاجي ، وتشجيع القطاع الخاص ، والأخذ بآليات السوق، والتغيــيرات في النظام الضريبي الأثمان لكي تكون موازنة لنظام

الأثمـــان العالمي ، والتطبيق الكامل لبرنامج الخصخصة .. .. فإنه يتعين عدم الاقتصار على ذلك والاتجاه نحو تحقيق إصلاح وتغيير هيكلـــي شـــامل لكـــل القطاعـــات والفروع :الزراعة والنشاطات المرتبطة بها ، القطاع التعاوني ، الهيكل الإنتاجي بمختلف مكوناته وخاصـــة الصناعة وفروعها المختلفة ، القطاع الحرفي وما يرتبط بـــه وحـــدات إنتاجـــية صناعية صغيرة وكل ذلك من خلال تعبئة المـــوارد الاقتصادية ، وتشغيل الطاقات العاطلة ، ورفع مستويات الإنـــتاج والإنتاجـــية والتصـــنيع الشامل للمجتمع بما فيه الريف، ومواجهـــة الـــبطالة أو الحد منها .وإذا كان الأمر كذلك فيتعين أن يكـــون الإصـــلاح الاقتصادي وقانون شركات قطاع الأعمال أحد محـــاوره وســـيلة وليس غاية وذلك لتحقيق التغيير الهيكلي ورفع مستويات المعيشة وتحقيق التنمية .

١- يتعين أن تكون سياسة الإصلاح الاقتصادي بمحاورها المختلفة وفـــي إطـــار التغيير الهيكلي الشامل للمجتمع المصري ومن خلال اســـتراتيجية عامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية . وهنا يلزم أن يشـــارك فـــي وضع التصورات العامة لهذه السياسة وتنفيذها كافة الهيـــئات والمؤسسات والاتحادات والنقابات ، بل وكافة القطاعات والفروع الاقتصادية .

٢-ضرورة رؤية وتحليل مدى تأثير سياسة الإصلاح الاقتصادي - بمكوناتهـــا المخـــتلفة علـــى موقع ومكانة الاقتصاد المصري من

الاقتصـــاد العالمـــي . والدور الذي يمكن أن يلعبه في ظل النظام العالمـــي الجديـــد اقتصاديا وسياسيا واستراتيجيا هذا ويلزم معرفة الـــدور الصـــحيح لسياســـات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للانشـــاء والتعمـــير ، والأخـــذ في الاعتبار ظروف وخصوصية المجتمع المصري والأبعاد الاجتماعية لهذه السياسات .

٣-إذا كانـــت المشكلة الاقتصادية تفرض نفسها بقوة على المجتمع المصـــري في الوقت الحاضر وكانت سياسة الإصلاح الاقتصادي كما تراها قوي المجتمع ونظامه السياسي ضرورة حتمية لمواجهة هذه المشكلة فإنه يلزم أن يواكب هذه السياسة إصلاح سياسي أيضا بـــنفس درجـــة الشمولية والوضوح . وحث الأغلبية السلبية بكافة الوسائل للمشاركة الايجابية في ادارة شئون البلاد عن طريق كافة الـــتجمعات الديمقراطية بالبلاد ابتداء من مجلس الشعب ثم النقابات المهنـــية والأحـــزاب السياسية ، والمشاركة الإيجابية بالرأي والنقد البناء في الصحف وغيرها من وسائل الاعلام كما يتعين أن يتواجد فـــي نفـــس الوقـــت إصـــلاح إدارى أيضا للجهاز الإداري بأكمله وخاصة على مستوى الإدارة المحلية.

ويمكن التأكيد على هذه المتغيرات التى يجب تحقيقها تنطلق مـــن مســـألة أساسية وضرورية وحتمية وهى تحقيق ديموقراطية حقيقـــية فى الطبيعة السياسية والاجتماعية للدولة، وفى المؤسسات التنظيمية والتشريعية والحزبية والعمالية والمهنية، من أجل تحقيق

التنمية والتطوير الكافة قطاعات الاقتصاد القومى وللمجتمع بأكمله واصـــبح ذلـــك مســـألة وجـــود أو عدم وجود فى ظل المتغيرات السياسية والاقتصادية والعسكرية على المستوى الاقليمى والدولى.

ثانيا: تساؤلات خاصة بقانون شركات قطاع الأعمال [1]

١-ضـــرورة الوضـــوح بدرجة أكبر لفلسفة القانون رقم ٢٠٣ لســـنة ١٩٩١ في شأن شركات قطاع الأعمال - هل هو قانون مرحلـــي وقتي ، أو دائم؟ خاصة أن هناك نوع من التباين بين الهـــدف المعلن وهو فصل الإدارة عن الملكية وتكوين شركات قابضة . والهدف الحقيقي الذي يمكن رؤيته ويتمثل ذلك في بيع وتصفية القطاع العام .

٢-ضـــرورة العمـــل على سد بعض الثغرات في هذا القانون ومـــنها على سبيل المثال: أن هذا القانون أخذ بأساليب القانون الخاص من أجل مساعدة هذه الشركات على تحقيق أهدافها ومن بينها أن الملكية هذه الشركات لأموالها ملكية خاصة ، والتساؤل هـــو ما مدى جواز الحجز على أموال هذه الشركات؟ هذا وقد

---

[1] ١- ندوة شركات قطاع الأعمال ، رؤية قانونية واقتصادية ، كلية الحقوق /جامعة المنصورة السابق الإشارة إليها - مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، العدد ١٢-١٩٩٣ ص ٤٩ -٥٢٢ .

ألغـــي نظـــام التحكيم الإجباري وهذا لن يحل مشاكل التقاضي بالنسبة لهذه الشركات لأن نظام التحكيم في حد ذاته نظام معيب لا يشجع الأفراد ولا الشركات على اللجوء إليه .

٣-التقلـــيل مـــن دور أجهزة الرقابة وتوحيدها في شكل جهاز واحـــد إذا كان له إيجابياته . فلاشك أن له سلبياته وخاصة في الوقـــت الذي تزيد فيه درجة الانحراف والفساد الإداري . ومن ثـــم يكـــون التســـاؤل حول أثر تقليل دور الرقابة الإدارية في الإشـــراف على هذه الشركات ورقابتها . وما يترتب عليه من وجود انحرافات أو زيادتها .

وإذا لـــم يكن للوقاية الإدارية دور في هذا الخصوص وفي هـــذه الفترات ، فإن التساؤل هو لماذا لا يتم إلغاؤها طالما أننا غير مقدرين لدورها .

٤-اقتراح تحويل ديون هذه الشركات لدى البنوك إلى أسهم لهذه البـــنوك في تلك الشركات الأمر الذي يخفف من عبء مديونية هذه الشركات، وفي الوقت ذاته يحقق مصلحة البنوك من خلال الاستثمار في وجود قطاع أعمال قوى ونشط .

وإذا كانت البنوك تعتبر بعض ديون الأفراد ديونا معدومة فمن الأولـــى أن يـــتم تحويـــل ديون هذه الشركات إلى أسهم لتلك البنوك.

٥-ضـــرورة التريــث فـــي برنامج بيع شركات القطاع العام ومحاولـــة الدراســـة المتأنـــية والعميقة لكافة الآثار الاجتماعية المرتـــبة على بيع شركات قطاع الأعمال ، ومن ناحية العمالة والاســـتغناء عـــن إعـــداد كبيرة من العاملين رغم التصريحات المتتالية للمسئولين ، وأثار ذلك على توزيع الدخول والثروات ، والـــبطالة ..بل والجريمة بمختلف أنواعها والتطرف والإرهاب الذي يعانى المجتمع المصري من آثاره .

٦-ينبغي العمل على تطوير سبل وسياسات نظام إدارة مصرية تتفق مع الواقع المصري ومتطلباته ومتغيراته ، وهذا ما أغفله القـــانون رقـــم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أن أحد أهم مشاكل الاقتصاد المصـــري مـــنذ الخمســـينات وحـــتى الآن تتمثل في الإدارة الاقتصـــادية والتـــي مازالت تتسم بالمركزية الشديدة ، والنظرة قصـــيرة الأمـــد، والإدارة بالأزمات والإدارة اليومية، خضوع وتملـــق المرؤوســـين للرؤساء ، وسيطرة الرؤساء ، والقصور الشـــديد في الإحساس بأهمية العمل تفضيل المصالح الشخصية علـــى المصـــلحة العامـــة، ضياع أهمية عنصر الوقت ، سوء الاتصـــالات الإداريـــة ، سيادة مفاهيم الرقابة البوليسية وغياب مفهـــوم الـــرقابة الذاتية ، الاهتمام الشديد بالأمور المظهرية ، مقاومة ظهور صفوف ثانية تحل محل القيادات الحالية، الخوف الشديد من المسئولية والتردد في اتخاذ القرارات ، الضعف في

استخدام مهارات الإدارة العصرية (كنظم المعلومات والتخطيط الاستـــراتيجي، وبناء فرق العمل ، إدجارة الجودة والانتاجية ، والكفـــاءة الاقتصـــادية) ومن ثم يتعين استكمال هذا النقص في وجـــود إدارة تتصف بالكفاءة والعلم والموضوعية والقدرة على اتخاذ القرارات .

٧-لاشـــك أن أهم ما يتعين دراسته بأحكام وموضوعية في هذا القانون هو إجراءات وطرق وكيفية بيع شركات قطاع الأعمال وهـــنا توجـــد بعـــض التساؤلات والتي يتعين طرحها بوضوح وشـــفافية وصـــراحة أمام الرأي العام ، وكذلك ضرورة نشر البيانات والوثائق المتعلقة بذلك والإجابة الصريحة على ما يلي:

(أ)- كيف تتم عملية تقييم أصول ومكونات شركات قطاع الأعمال؟ هـــل يكـــون تقييم دفتري أو تقييم سوقي (طبقا للقيمة السوقية)؟ أم تطبـــيق المزايدة ، أو طرح أسهم وسندات هذه الشركات في سوق المال؟

(ب)-ومـــن المعلـــوم أن رأس المال المحلى لا يستطيع شراء هذه الشـــركات التي تصل قيمة أصولها إلى مئات المليارات ؟ كما أن تحديـــد أثمان هذه الوحدات غير موجود أو لا يتفق مع ما هو متبع فـــي بيع أصول بعض الوحدات الخاصة ؟(ثمن محل خاص ٨ متر مـــربع فـــي أحـــد المناطق الهامة في القاهرة يدفع فيه مليون جنيه

كخلــو) وهــل هــناك تدخل بشكل ما لإتمام الصفقات ، وما شكل الوساطة والعمولات ..

(ج)- كيف لسوق المال أن يقوم بدور في هذا المجال. بينما تشير الأرقــام أن قــيمة الأصول المالية المتداولة فيه لا تزيد عن مليار جنيه، بينما حجم الأصول بشركات قطاع الأعمال تصل إلى مئات الملــيارات ، مــع الأخــذ في الاعتبار أن زيادة حركة التعامل في البورصـــة فـــي أواخر عام ١٩٩٦ وأوائل عام ١٩٩٧-ترجع إلى طرح كميات كبيرة من أسهم هذه الشركات ، فضلا من المضاربة غير الحقيقية .

(د) - اذا كـــان رأس المال المحلى غير قادر على الشراء . وسوق المـــال ضـــعيف أو تأثيره محدود ، والقوة العاملة غير قادرة على الشراء لنسبة من الأصول فإن الحل المنطقي هو دخول رأس المال الأجنبـــي ، وخاصة أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لا يمنع ذلك فـــإن التساؤل حول الآثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية لذلك وإدخال المجتمع المصري في دائرة التبعية وتأثير ذلك على درجة اســتقلاله واتخـــاذ القرارات ، ثم التساؤل أيضا عن الأسس الفنية والاقتصادية لتدخل رأس المال الأجنبي.

(هـــ) - أظهرت التجربة في الفترة الماضية عدم دقة التقييم الذي قامـــت به بعض المكاتب الأجنبية وغيرها لأصول بعض الشركات حيث أن الأسعار المقترحة تقل كثيرا عن القيمة الحقيقية للمشروع

وقد أشار القانون إلى ضرورة أن تتم مراجعة هذا التقييم من خلال مجـالس إدارة الشركات والجمعيات العمومية وزير قطاع الأعمال بما يحقق الصالح العام ، ويلزم أن يوضع هذا المبدأ موضع التنفيذ وأن يلتزم به المسئولون عن إدارة عمليات البيع .

(و)- لا يكفى أن يتضمن برنامج البيع في إطار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ إشارة إلى تقديم تيسيرات إلى النقابات والعمال لشراء أسهم شركاتهم أو الشركات الأخرى ، ولكن يلزم أن يتم تخصيص نسبة من حصيلة البيع في حدود ١٠% لتقديم منح وقروض ميسرة للعامليـن لشـراء هـذه الأسهم، أن ذلك-يساعد على زيادة اقتناع العامليـن العاملين بسياسة الإصلاح الاقتصادي ويخفف من الآثار السـلبية لها ويقلل من درجة الخوف وعدم اليقين لدى الكثير منهم، ومـن ثـم يصبح لهم دور إيجابي ويساعد ذلك في رفع مستويات الإنتاجـية لهـم ، ولذلك آثاره على زيادة الإنتاج ورفع مستويات الكفاءة الاقتصادية .

٨- يلـزم الأخـذ في الاعتبار ضرورة توفير الإطار التشريعي والقانونـي للخصخصـة لمواجهة الاحتمالات القوية للدفع بعدم دسـتورية بـرنامج الخصخصـة ،ولا يمكـن قبول دعوى أن الخصخصـة لا تـتم بقرار أو قانون وإنما تتم من خلال آليات السـوق ، ويلزم أن يعمل التحول على توازن مصالح المنتجين أو المشـترون والمسـتهلكين ، فضلا عن تحقيق التوازن بين

مصـــالح رأس المـــال والعمـــل، وإذا ما تحقق للقطاع الخاص إمكانية الدخول في المجالات التي كانت تحتكرها الدولة تاريخيا فإنه يتعين - العمل على تهيئة الظروف لزيادة القدرة الاستيعابية للسوق ومواجهة الآثار الاجتماعية وخصوصا البطالة والفقر.

وتشـــير فـــى نهايـــة هذا الفصل أن التحليل السابق للأثار القانونـــية والاقتصادية والاجتماعية لقانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لســـنة ١٩٩١ بصـــفة عامـــة وعملية الخصخصة فى اطار بـــرنامج الاصلاح الاقتصادى بصفة خاصة ركز على الفترة التى شملها مراحل هذا البرنامج وخصوصا منذ عام ١٩٩٣ وحتى عام ١٩٩٨ وسوف نتناول فى الفصل الخامس النتائج التى ترتبت على عملية الخصخصة وابعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الفترة من عام ١٩٩٨ وحتى عام ٢٠٠٣، وربط ذلك بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الخامس

علاقة الاصلاح الاقتصادي والخصخصة بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية

أشـــرنا فى مقدمة هذا الجزء عن دراسة وتحليل التشريعات والقوانيـــن الاقتصــــادية أن الهدف الجوهرى والأساسى هو تحقيق تنمــية وتطوير الاقتصاد المصرى- والعمل على تطوير قطاعات الاقتصاد القومى والقضاء على الاختلالات الهيكلية، ودعم ودفع وتشـــجيع الاســـتثمار فى كل القطاعات خصوصا الانتاجية، ورفع مســـتويات الانتاج والانتاجية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية بما يعمل علـــى زيـــادة معدلات الانتاج ورفع متوسطات ومستويات الدخل والمعيشة.

من اجل ذلك تم اصدار العديد من التشريعات الاقتصادية فى مخـــتلف المجـــالات ووضع السياسات الاقتصادية التى تعمل على تحقـــيق أهداف التنمية والتطوير........والتساؤل الذى سنناقشه فى هـــذا الفصـــل هـــل حققت تشريعات الاصلاح الاقتصادى الهدف الأساســـى للمجـــتمع وهو التنمية والتطوير، وهل يعتبر الاصلاح الاقتصادى وما تضمنه من محاور وجوانب أساسية برنامج للتنمية.

وإذا كـــان انشغالنا وتركيزنا فى هذا المحاضرات كان على الاصـــلاح الاقتصـــادى بصفة عامة، وقانون قطاع الأعمال العام ٢٠٣ لســـنة ١٩٩١ بصـــفة خاصـــة، وعلـــى الخصخصة كهدف

جوهـــرى وأساســـى لهذا القانون على وجه الخصوص، والمتابع لـــتطور الاقتصاد المصرى فى العشر سنوات الأخيرة سيلاحظ أن عملـــية الخصخصـــة كانـــت ولازالـــت محـــور أساسى للسياسة الاقتصـــادية وللدولـــة والســـلطة التنفيذية.......وأنها سوف نحقق الـــتطور والتقدم للاقتصاد المصرى والتغيير الهيكلى مما يتضمنه مـــن تطويـــر قطاع الأعمال العام وتدعيم القطاع الخاص وتحقيق التشـــغيل والفعالية الكاملة للقطاعات الانتاجية الوحدات هذا القطاع ومن ثم رفع معدلات الانتاج والنمو الاقتصادى.

وفـــى هذا الفصل سنعرض باختصار وفى خطوط عامة لما حققـــه الاصـــلاح الاقتصـــادى من نتائج وذلك من خلال ما حققته عملـــية الخصخصـــة وعلاقـــة ذلـــك بعملـــية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإذا كنا فى خلال تحليلنا فى الفصل الرابع قد ركزنا علـــى تناول الآثار القانونية والاقتصادية والاجتماعية لقانون قطاع الأعمـــال العام بصفة عامة والخصخصة بصفة خاصة فان التحليل قـــد تناول النتائج التى تحققت حتى نهاية عام ١٩٩٨ فاننا سنتناول فى هذا الفصل ما حققته عملية الخصخصة من نتائج حتى منتصف عـــام ٢٠٠٣، وبالـــتحديد حـــتى شهر يونيه عام ٢٠٠٣ ثم نتناول مناقشـــة وتحلـــيل الدور الذى ساهمت به عملية الخصخصة بصفة خاصـــة أو الاصـــلاح الاقتصـــادى بصفة عامة فى عملية التنمية الاقتصادية.

لذلك سوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالى:

المبحث الأول: نتائج عملية الخصخصة حتى عام ٢٠٠٣.

المبحث الثانى: دور **الخصخصة** والإصـــلاح الاقتصـــادى فى التنمية الاقتصادية.

المبحث الأول

نتائج عملية الخصخصة حتى عام ٢٠٠٣

سبق أن رأينا أن الاطار العام الذى صدر من خلاله قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٠٣ لسنة ١٩٩١ هو برنامج الاصلاح الاقتصادى بمرحله المختلفة ومحاوره الرئيسية، حيث كان الاصلاح الاقتصادى بمراحله المختلفة ومحاوره الرئيسية حيث كان الاصلاح الهيكلى والتحول من ملكية القطاع العام الى ملكية القطاع الخاص، أى الخصخصة أهم محاور ومنطلقات هذا البرنامج والتى تم تنظيمها قانونا كما رأينا بواسطة هذا القانون.

كما رأينا فلسفة هذا القانون وأهدافه المعلنة وهدفه الحقيقى المتمثل فى بيع شركات قطاع الأعمال العام، ومن أجل ذلك أصدرت الحكومة برنامج توسيع الملكية فى فبراير ١٩٩٣، ولكن لم تبدأ الخصخصة بشكل فعلى وفعال فى عامى ١٩٩٣، ١٩٩٤، وبدأت عملية بيع الشركات فى عامى ١٩٩٤، ١٩٩٥- وكانت النتيجة المتحققة عدم تحقيق ما جاء ببرنامج الخصخصة الا فى اطار محدود ولعدد ضئيل من الشركات والأسهم، لذلك تم تعديل برنامج توسيع الملكية فى فبراير ١٩٩٦، ثم أعلنت الحكومة فى فبراير ١٩٩٧ بالإضافة الى البيع الكلى أو الجزئى لعدد (٦٠) شركة، عن استكمال طرح أسهم فى ٤٢ شركة، بالإضافة الى طرح حصص جديدة من الأسهم فى ٢١ شركة أخرى.

ثم أعلنت وزارة قطاع الأعمال العام بواسطة برنامج توسيع الملكـية الـذى يعـده المكتـب الفنى للوزارة عن المرحلة الثانية للخصخصـة والذى تضمن ضرورة بيع عدد ٩١ شركة فى خلال عـامى ١٩٩٧، ١٩٩٨.....بالاضـافة الى ما شمله البرنامج فيما يتعلق بالبنوك المشتركة، وأحد بنوك القطاع العام وشركات التأمين وشـركات الـتجارة الداخلية وغيرها من الوحدات والشركات التى تشترك الدولة فى ملكية أجزاء منها.

وكانـت النتائج التى حققتها الخصخصة فى المرحلة الأولى والمـرحلة الثانـية وحتى منتصف عام ١٩٩٨ هو بيع حوالى ٦٠ شركة. كليا أو جزئيا – وبلغت قيمتها ٨,٥ مليار جنيه تقريبا وليس لدينا بيانات تفصيلية عن هذه الشركات وذلك فى عام ١٩٩٨ ولكن مـا نشر فى شكل بيانات إجمالية عن طريقة البيع وكيفيته وكانت الغالبـية تـتم لمسـتثمر رئيسـى – فضـلا عن البيع عن طريق البورصة.

ونركز فى هذا المبحث على ما ترتب على الخصخصة من نـتائج فـى الفـترة من منتصف عام ١٩٩٨ وحتى منتصف عام ٢٠٠٣، أى خمـس سـنوات تقريبا وذلك طبقا للتقارير التى تعلن بواسـطة وزارة قطـاع الأعمال العام – ويلاحظ أن البيانات التى ينشـرها المكتـب الفـنى وبـرنامج توسـيع الملكية أى برنامج

الخصخصــة يشمل الفترة منذ بداية عملية الخصخصة وحتى عام ٢٠٠٢ وإذا كانــت عملية البيع الكلى أو الجزئى قد شهدت تطور وزيادة ملموسة فى السنوات ١٩٩٧، ١٩٩٨، ١٩٩٩- ولكن منذ أواخــر عام ١٩٩٩، تشهد عملية الخصخصة تباطىء ملحوظ فى معــدلات البــيع، بل يمكن القول أنها شهدت شبه توقف فى عامى ٢٠٠٢، ٢٠٠٣، وما تم ما هو الا استكمال لما تم الاتفاق عليه فى عــامى ٢٠٠٠، ٢٠٠١ وممــا لاشك فيه أن أزمة الركود ونقص الســيولة بمظاهرها المختلفة والتى يعانى منها الاقتصاد فى الخمس ســنوات الأخــيرة والــتى زادت حدتها ومعدلاتها ابتداءاً من عام ٢٠٠٠ كــان لهــا التأثير الواضح على تراجع عملية الخصخصة وعدم تحقق مايتم عرضه فى برنامج الخصخصة.

وقــد كان للعوامل الداخلية:حيث تراجع مستويات الانتاجية وزيــادة معــدلات العجــز فى الميزان التجارى، والموازنة العامة للدولــة، والتزايد الكبير فى حجم الدين العام الداخلى (ما يقرب من ٣٠٠ ملــيار جنــيه مصــرى فى يونيه ٢٠٠٣)، فضلا عن زيادة معدلات الطاقات الانتاجية المعطلة، والتراكم المتزايد فى المخزون الســلعى الراكد، والتناقص الملحوظ فى مكونات الطلب الفعال،وما ترتــب على ذلك كله من تزايد فى عمليات الافلاس،وتوقف آلاف الوحدات الاقتصادية والمصانع عن العمل، وخير دليل على ذلك ما شــهده العامين الأخيرين من توقف مئات رجال الأعمال عن سداد

أقساط القروض التى تم الحصول عليها من الجهاز المصرفى بل هرب الكثيرين منهم واتخاذ الدوله الاجراءات القانونية والأمنية لملاحقتهم وتقدر هذه الأموال فى التقارير الرسمية أكثر من ٣٠ "ثلاثين" مليار جنيه مصرى.

وإذا ما أخذنا فى الاعتبار الزيادة الكبيرة فى حجم الاقتصاد غير المشروع أو الخفى والذى تصل نسيته الى ٤٠% من الناتج القومى، والاتجاه الريعى المتزايد للاقتصاد القومى، ثم ما حدث من عدم استقرار لقيمة الجنيه المصرى وسعر صرفه فى مواجهة العملات الأجنبية بصفة عامة والدولار بصفة خاصة والذى انخفضت قيمته بنسبة ١٠٠% أى الضعف تقريبا، حيث اصبح سعر الدولار ٦,٢٥ جنيه تقريبا بعد أن كان فى حدود ٣,٢٥ حتى بداية عام ٢٠٠٢.

كل هذه العوامل الداخلية كان لها تأثيرها فى بطء بل وتوقف عملية الخصخصة، وإذا أضفنا الى ذلك العوامل الخارجية ابتداءاً من أحداث سبتمبر ٢٠٠١، وما يترتب على ذلك من احتلال أفغانستان، ثم الأحداث المتلاحقة وبالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط بصفة عامة والعراق بصفة خاصة، والتى انتهت باحتلال العراق في أوائل إبريل عام ٢٠٠٣،وماترتب على ذلك من توقف للاستثمارات الأجنبية الموجهة لمصر – والتراجع الملحوظ في

الســياحة وإيرادات السياحة وتحويلات العاملين بالخارج ،وتوقف التجارة مع العراق والتى كانت تمثل ما يقرب من ثلث الصادرات المصرية .

لذلــك يمكــن القول أن محصلة العوامل السابق بيانها سواء علـــى الصـــعيد الداخلي أو علي الصعيد الدولي هو استمرار أزمة الاقتصـــاد المصري وتراجع معدلات النمو والانتاجية ، ومايهمنا هو انعكـــاس ذلـــك كله علي عملية الخصخصة والتي يمكن القول أنها شبة متوقفة منذ منتصف عام ٢٠٠٢ وحتي الأن

وطـــبقا للبيانات المعلنة بواسطة وزارة قطاع الأعمال العام فـــإن الشـــركات الـــتى تم خصخصتها أو تصفيتها بالبيع الكلي أو الجزئـــي وحصيلة هذا البيع وطريقة البيع في ٢٠٠٢/١/٣١ تتمثل فـــي عـــدد ١٨٥ شـــركة وحصيلة بيع تقدر بـــ ١٦,٨ مليار جنية مصري طبقا للبيان الموضح في الجدول التالي (رقم١)

جدول (١)

الشركات التى تم خصخصتها أو تصفيتها

من ١٩٩٤ الى ٢٠٠٣/١/٣١

م	طريقة البيع	عدد الشركات	قيمة البيع مليون جنيه مصرى
١	بيع أغلبية فى البورصة	٣٨	٦,٣١٢
٢	بيع أقلية فى البورصة	١٦	١,٧٥٥
٣	بيع كأصول	١٨	٨٤٠
٤	بيع لمستثمر رئيسى	٢٩	٦,٩٦٨
٥	بيع لاتحاد العاملين المساهمين	٣٢	٩٣٩
٦	بيع شركات تم تصفيتها أو تحت التصفية	٣٢	-
٧	شركات مؤجرة	٢٠	-
	اجمالى	١٨٥	١٦,٨١٤

المصدر: وزارة قطاع الأعمال العام

هذا وقد صدر أحدث تقرير عن الخصخصة وما حققته حتى ٢٠٠٣/٦/٣٠ والــذي يوضح بشكل اجمالي أن الخصخصة شملت ســواء بشكل كلي أو جزئي ١٩٢ شركة بإجمالي قيمة بيعيه ١٦,٩ مليار جنية ، وأنه يجري الأعداد لطرح حصص المال العام المتبقية فــي عدد ٨١٧ شركة، وجاري طرح ٣٧ شركة للبيع، ونشير قبل أن نعــرض لتفاصيل هذا التقرير أن الجدول السابق أشار إلي أن الشركات التي تم خصخصتها حتى ٢٠٠٢/٦/٣١ هي ١٨٥ شركة ،وحصيلة البيع ١٦,٨ مليار جنية ، وأن التقرير المقدم حتى ٣٠/٦/ ٢٠٠٣ ، أي بعــد عام ونصف يشير إلي أن عدد الشركات التي تم خصخصــتها هي ١٩٢ شركة وحصيلة البيع ١٦,٩ مليار جنية ، أي مــا تم بيعه هو حصص في عدد ٧ شركات بقيمة ١٠٠ "مائة ملــيون" جنــية فــي عام ونصف ، وهذا يؤكد ما توصلنا إليه من اســتنتاج مؤداه أن الخصخصة إن لم تكن متوقفة فهي شبة متوقفة اعتبارا من أول عام ٢٠٠٢ وحتي الآن.

هــذا ويشير التقرير الذي أعده المكتب الفني التابع لوزارة قطــاع الأعمــال العام عن تنفيذ برنامج خصخصة شركات قطاع الأعمال العام حتى ٣٠ يونية ٢٠٠٣ (١)

---

(1) وزارة قطاع الأعمال العام المكتب الفني ، تقرير نشر بجريدتي الأهرام والوفد في ٢٠٠٣/٧/٢

١- أنــه تم بيع ٣٠ شركة لمستثمر رئيسي بقيمة إجمالية ٧ مليار جنية تمثل ٤١% من إجمالي حصيلة بيع الشركات

٢- تــم بيع أغلبية اسهم ٣٨ شركة بالبورصة بقيمة إجمالية ٦,٣ ملــيار جنية تمثل ٣٧% من إجمالي قيمة البيع ، وهذه تخرج من نطاق تطبيق القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

٣- تم بيع شرائح أو نسبة من أسهم عدد ٦ شركات بأقل من ٥٠% مــن قيمة أسهمها بقيمة إجمالية ١,١ مليار جنية تمثل ٧% من إجمالــي قيمة البيع وهذه لازالت خاضعة لأحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

٤- تم بيع عدد ٣٤ شركة لاتحاد العاملين المساهمين بقيمة إجمالي (مليار جنية) وتمثل ٦% من إجمالي قيمة البيع.

٥- تم بيع أصول تابعة لعدد ٧٤ شركة بمبلغ ٩٠٠ مليون جنية (٩وملیار جنية) تمثل ٥% من إجمالي قيمة البيع

٦- تــم بيع ٤٠% من أسهم عدد عشرة (١٠) شركات بالبورصة بقــيمة إجمالــية ٦٠٠ مليون جنية تمثل ٤% من إجمالي قيمة البيع.

وبذلــك وطــبقا لهــذا الــتقرير فإن عدد الشركات التي تمت خصخصتها بلغت ١٩٢ بإجمالي قيمة بيعيه ١٦,٩ مليار جنية ، كما يشــير التقرير إلي التطورات التي مر بها برنامج الخصخصة منذ عــام ١٩٩٤/٩٣ وحتــي الآن ، وهي تؤكد ما تم التوصل إليه من

استنتاج مؤداه شبة توقف الخصخصة في العامين ٢٠٠٢ ، ٢٠٠٣ وتتمثل هذه التطورات فيما يلي:-

١- بلــغ عــدد الشركات التي تم خصخصتها في عامي ١٩٩٣ ، ١٩٩٤: ١٨ شركة.

٢- بلــغ عــدد الشركات التي تم خصخصتها في عامي ١٩٩٥ ، ١٩٩٦: ٣٧ شركة.

٣- بلغ عدد الشركات التي تم خصخصتها في عام ١٩٩٧ عدد ٢٨ شركة، وفي عام ١٩٩٨: ٣٢ شركة

٤- بلغ عدد الشركات التي تم خصخصتها في عام ١٩٩٩ عدد ٣١ شركة ، وفي عام ٢٠٠٠: ٢٥ شركة.

٥- بلغ عدد الشركات التي تم خصخصتها في عام ٢٠٠١ عدد ١٣ شركة.

٦- بلــغ عدد الشركات التي تم خصخصتها في عام ٢٠٠٢ وحتي منتصف عام ٢٠٠٣ عدد ٧ شركات.

وطــبقا للبيانات السابقة فإن القيمة البيعية للشركات التي تم خصخصــتها بلغــت ٣,٤ مليار جنية في عام ١٩٩٧ ، ٢,٨ مليار جنية في عامي ١٩٩٦ ، ١٩٩٩ ، ٢,٤ مليار جنية في عام ١٩٩٨ ١,١ ملــيار جنية في عامي ٢٠٠٠ ، ٢٠٠١ وكانت أقل نسبة بيع فــي عامي ١٩٩٣ ، ١٩٩٤ ، وقد توقفت تقريبا من منتصف عام ٢٠٠٢ وحتي منتصف عام ٢٠٠٣.

وإزاء شبة التوقف في برنامج الخصخصة يلزم ضرورة العمل علي إعادة هيكلة الشركات المتبقية ، وإتاحة الفرصة للمشاركة بالإدارة والتشغيل والربح واتباع وسائل أكثر مرونة لمواجهة المشكلات المتراكمة والعمل علي رفع الكفاءة ومعدلات الإنتاجية ، وتطوير النظام الإداري والمالي والتسويقي .... وكل ذلك تضمنه القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ – وسبق عرضه في الفصل الثالث.

ونجد أن تقرير المكتب الفني لوزارة قطاع الأعمال العام والمتضمن البيانات القاطعة والتي تؤيد شبة توقف برنامج الخصخصة قد توصل إلي ما سبق أن أشرنا إليه،وإن كنا ننادي بضرورة إعادة النظر في الخصخصة،وأساليبها والتوصل إلي برنامج يحافظ علي أصول وثروات وممتلكات المجتمع ، ويشير هذا التقرير إلي الأمور التالية:-

أولاً:- أن الأوضاع السياسية والاقتصادية العالمية والإقليمية والمحلية هي التي أدت إلي تباطؤ برنامج الخصخصة .

ثانياً:- بالنسبة لحصص المال العام المتبقية في ٢٠٠٣/٦/٣٠ ، أي الآن ونحن في أواخر عام ٢٠٠٣ تتمثل في عدد ١٧٦ شركة بالكامل تابعة لقطاع الأعمال العام ، وشرائح متبقية من أسهم ٥٦ شركة تم خصخصتها.

ثالثا:-كمـــا يتـــبقى حصص في عدد ٩٠ شركة مشتركة يعمل قطـــاع الأعمال العام علي بيعها ، وحصص للدولة في عدد ٤٩٥ شركة يتولي ويعمل الملاك الآخرون علي بيعها (نسبة الدولـــة فيها أقل من ٥٠% ، أما ال ٩٠ شركة الأولي فنسبة الدولـــة أكبر من٥٠%،وبذلك يبلغ المال العام المتبقي في عدد ٨١٧ شركة بنسب مختلفة ، ولكن النسبة الكبرى منها مملوكة للدولة بالإضافة إلي الهيئات العامة التي أشرنا إليها والتي لا تزال خاضعة للقانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣

رابعا:- أشـــار التقرير أن الشركات الجاري طرحها تشمل ١٨ شـــركة ، وأصـــول تابعـــة لقطاع الأعمال العام، ٣ شركات مشـــتركة يـــتم طرحها للبيع بالطرق التقليدية ، أي لمستثمر رئيســـي ، وعن طريق البورصة ، وعدد ٨ شركات مشتركة تـــباع بنظام عروض الشراء وسعر معلن ، وعدد ٨ شركات تابعة لقطاع الأعمال تطرح بنظام زيادة رأس المال وبالتالي يصـــل إجمالي عدد الشركات المطروحة للبيع حاليا إلي ٣٧ شركة.

خامسا:- ذكـــر التقرير الشركات الجاري طرحها بنظام عروض الشراء وبسعر معلن ، وتم التقويم بمضاعف ربح ملائم ، أما نظـــام الخصخصـــة بزيادة رأس المال ، فإن المستثمر يضخ أموالـــه في الشركة بدلا من شرائها ، وأن الأغلبية والإدارة

للمســتثمر ، وتــباع أسهم المال العام بعد سنوات قليلة عند تحســن الأداء ، ولا شك أن هذا الأسلوب يحقق مزايا كبيرة للمجــتمع منها استمرارية النشاط ، وإضافة ودعم للاقتصاد الوطنــي وتشغيل عماله وسداد ديون وأقساط البنوك، ووقف نزيف الخسائر، وتنظيم حصة الدولة واستمرار حصولها علي نصيبها في الفائض المتحقق.

<u>سادسا:-</u> اقــترح التقرير عده محاور لبرنامج الخصخصة وهي تتفق مع ما ننادي به وتشمل : عدالة وسرعة التقويم الحقيقي للأصــول ، والاســتفادة بخدمــات المروجيــن والوسطاء ، والمــرونة في التعامل مع ديون البنوك ومع العمالة الزائدة ، وتقويــم الأراضــي بســعر المتر المماثل في أقرب منطقة صناعية وإمكانية استغلال الأراضي بنظام حق الانتفاع لمدة تصــل إلي ٢٥ عاما ، وامكانية رفع بعض بنود رأس المال العــامل ، وامكانــية التأجــير طويل الأجل مع الاحتفاظ بحق الشراء.

<u>سابعا:</u> يؤكد التقرير على حقيقة هامة طالبنا بها منذ عام ١٩٩٨ وحتى الآن وهو أن الخصخصة إذا كانت أسلوبا تم الأخذ به وارتضاه المجتمع، فيتعين أن يتم بواسطة هذا المجتمع وتحت بصــره ورقابــته فــي علانــية تامة، ومن خلال الصراحة والمباشرة والشفافية واشتراك الجميع.، وعدم التفريط والتهاون

فـــي أســـاليب أخري غير البيع أشار لها القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ، وتحدث عنها التقرير ونؤكد عليها مرة أخري وهي : الخصخصـــة عـــن طريق المشاركة في رأس المال والإدارة والتشـــغيل والتأجـــير ،وإصلاح الهياكل الإنتاجية والتمويلية ، ونعمـــل علـــي تحقيق الأهداف الأخرى الواردة صراحة في القـــانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ومنها العمل علي إصلاح الأداء واســـتمرارية الشركات ، والحفاظ علي المال العام والذي هو مال الشعب،وليس السعي إلي البيع بأي وسيلة ولا حتى تعظيم الحصيلة،

ويؤكد ضرورة الحرص علي تحقيق ذلك،أن عملية البيع تكاد تكـــون متوقفة مهما كانت الأسباب ... ولكن حيث أن عملية البيع هـــي عـــرض وطلب ومساومة ومراكز قوي طبقا لمنطق اقتصاد الســـوق المســـيطر ، وفي ظل أوضاع استمرار الركود وتصاعد معـــدلات ارتفـــاع الأسعار واستباحة المال العام والسعي إلي نهبه بدون مقابل أو بأبخس الأثمان فضلا عن سيطرة شبة كاملة للقوي الاحـــتكارية والـــدول الكبرى ، وموجات متتالية من جبروت القوة وشـــهوة السيطرة المطلقة التي تمارسها الولايات المتحدة الأمريكية علـــي الصـــعيد العالمي بصفة عامة ، والعالم العربي والإسلامي بصـــفة خاصة ، بدأت باحتلال العراق والسيطرة ، بل واغتصاب ثرواته وموارده.

إزاء ذلــك كلــه ألا يحــق لــنا أن نحرص علي المطالبة المستمرة بالإبقاء والحفاظ بل وتنمية وتطوير قوتنا وعزتنا وكرامتنا فكريا وسياسيا وعلميا واقتصاديا ...،ومن محاور القوه الاقتصادية المــال العام والذي تكون تاريخيا بأثمان غالية وحافظ تاريخيا علي استقلالنا ونحن ننادي ونصرخ ونأمل أن نحافظ علي ثرواتنا ، ولا نفــرط فــيها إلا بقيمتها الحقيقية،ونعمل كعالم عربي أو أمة عربية لديهــا كــل عناصر ومقومات التكامل الاقتصادي والسياسي علي وجود كيان أو تكتل اقتصادي وتفعيل وإعمال دور الأجهزة القائمة ، وهــذا يســتلزم دور اقتصادي أكبر للدول العربية ،وليس تخلي الدولة عن أي دور اقتصادي

يتــبقى لنا في هذا الفصل بحث علاقة الاصلاح الاقتصادي والخصخصــة بعملــية التنمــية الاقتصــادية ، وهذا ما سنتناوله باختصار في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

دور الاصلاح الاقتصادي والخصخصة

في عملية التنمية الاقتصادية

بعد تناولنا في الفصول السابقة برنامج الاصلاح الاقتصادي كإطار لقانون قطاع الأعمال العام ، ورأينا أن الهدف الأساسي لهذا القانون هو بيع الشركات الخاضعة لهذا القانون ، أي عملية الخصخصة ، فإننا نتناول في اختصار، ومن خلال الخطوط العامة دور كل من الاصلاح الاقتصادي والخصخصة في تحقيق التنمية الاقتصادية ، وإذا كان انشغالنا الأساسي سيتركز علي رؤية وتحليل كل ما يتعلق باقتصاديات التخلف والتنمية ، فإننا نقتصر فقط علي تناول هذا الدور من خلال المنطلقات الرئيسية للإصلاح الاقتصادي والخصخصة ، وهل ينطوي ذلك علي تحقيق هذه التنمية ، وهذا ما يتمثل فيما يلي:-

أولاً:- يتمثل برنامج الاصلاح الاقتصادي في مجموعة من المتطلبات والتعديلات التي يتعين القيام بها وإجرائها في السياسات المالية والنقدية والائتمانية والتجارية،وفي مجالات الأثمان وأدوات الاقتصاد الكلي، وفي الهياكل الانتاجية، ويطلق عليها المشروطية ، أي الشروط التي يحددها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وكما رأينا فأن صندوق النقد الدولي يركز علي السياسات المالية والنقدية وتعرف ببرنامج التثبيت مع إجراء بعض التصحيحات علي الهياكل الانتاجية ،

أمــا البــنك الدولي فأنه يركز علي تصحيح الهياكل الانتاجية والسياسات السعرية والتجارية للاقتصاد الكلي، وتدعيم وزيادة دور القطاع الخاص وتقليص دور الدولة ، والتحول من الملكية العامة للملكية الخاصة والأخذ بآليات السوق، وتعرف ببرنامج التكيف الهيكلي.

مــن الواضح أننا بصدد حزمة متكاملة وتكاد تكون متماثلة من إجــراءات وتصــحيحات وسياسات يتم الاتفاق والالتزام من جانب الدولــةبالقــيام بهــا كشرط للاتفاق مع كل من الصندوق والبنك، وتــتعهد الحكومــة بتحقــيقها علي مراحل ويخضع ذلك لإشراف المنظمتين،ومن خلال وجود بعثات دائمة ودورية للتأكد من تحقيق ذلك.

ولا شــك أن ذلك كله ليس هدفه تحقيق التنمية الاقتصادية فكل مــن الصندوق والبنك لا يأخذ في الاعتبار قضية التنمية والتطوير ولكــن مــا تشــترطه هذه المجموعات من السياسات والتي تتفق ومتطلبات الاندماج في الاقتصاد العالمي.

ثانـيا:- الخصخصة كهدف جوهري لقانون قطاع الأعمال العام ٢٠٣ لســنة ١٩٩١، هي كما رأينا تمثل أهم المحاور الأساسية لــبرنامج الإصلاح الاقتصادي، وتتمثل في التحول من الملكية العامــة إلــي الملكية الخاصة، وأن يكون القطاع الخاص هو القطــاع الأساســي والمســيطر فــي كــل ما يتعلق بالنشاط

الاقتصـــادي ،وأن يــتقلص دور الدولـــة تماما في المجالات الاقتصـــادية ويدعم ذلك الأخذ الكامل بآليات اقتصاد السوق ، والـــتحرير الكـــامل للاقتصاد في كافة المجالات،ومن الواضح أيضـــا أن التنمـــية الاقتصـــادية كهـــدف وسياسة ، ليست في الاعتبار بصفة تكاد مطلقة لعملية الخصخصة.

ثالثاً: نحـــن نسلم بضرورة تحقيق ما يتطلبه الاقتصاد القومي من تصـــحيحات ومتطلـــبات وسياسات ، أي إجراء الإصلاحات الاقتصـــادية اللازمـــة فـــي هذه المجالات ، وأنها تحقق نتائج إيجابـــية، وهذا ما حدث فعلا في عام ١٩٩٧ ، حيث انخفض معـــدل التضـــخم ، والعجـــز في الموازنة العامة ، ولم يرتفع عرض النقود ، وأرتفع الاحتياطي من النقد الأجنبي ليصل إلي ٢٠ مليار دولار ، وارتفعت معدلات الاستثمار ، والصادرات السـلعية ، وانخفضـــت نســـبة الدين الخارجي للناتج المحلي الإجمالـــي .... إلـــي غير ذلك من نتائج إيجابية تناولناها في الفصل الأول....

ولكن ما يمكن ملاحظته أن هذه النتائج الإيجابية كانت مؤقتة بل وحدث متغيرات سلبية وعكسية مع بدايات القرن الواحد والعشرون ،:حيث الزيادة الكبيرة في عجز الميزان التجاري ،وفي الدين العام وخاصة الداخلي ، وفي معدلات التضخم وارتفاع الأسعار ، وزيادة

معــدلات البطالة ، والانخفاض المتتالي والكبير في القوة الشرائية وسعر الصرف للجنية المصري.... الخ

كمــا انــه لــم يــتم ربــط سياسات الاصلاح الاقتصادي بإستراتيجية واضحة للتنمية الاقتصادية ،بل يمكن القول بعدم وجود هــذه الاســتراتيجية ، وأن قضية التنمية لا تمثل انشغالا أساسيا للسياسات الاقتصادية المطبقة.

رابعا:- رأيــنا في المبحث الأول من هذا الفصل النتائج المترتبة علــي عملــية الخصخصة حتى ٢٠٠٣/٦/٣٠ ، وأن حصيلة البــيع لعدد ١٩٥ شركة لا تتجاوز ١٧ مليار جنية مصري ، الجزء الأكبر منها تم توجيهه لموازنة الدولة وسداد ديون هذه الشــركات والمعاش المبكر، والجزء اليسير لاصلاح الهياكل الانتاجــية التمويلية، ولا تشير البيانات المعلنة إلي استثمارات جديدة رأسية أو أفقية ، بالنسبة للاقتصاد القومي وعلي مستوي هــذه الشــركات ذاتها ، وقد تناولنا العديد من الأمور المترتبة علي عملية البيع ، وخصوصا سلوك المستثمر المشتري والبيع للأجانب.

خامسا:- أن الاعــتماد الكلــي علــي المنافسة والسوق وآليات الأثمــان لا يكفي وحده لضمان الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمــية.... بــل أن الأكثر من ذلك وما سنراه بالتفضيل في الجزء الثاني أو الكتاب الثاني عن اقتصاديات التخلف والتنمية

، أن التنمـــية الاقتصـــادية لا يمكن أن تتحقق بالاعتماد الكلي علـــي القطـــاع الخـــاص ، وكل التجارب التاريخية تشير إلي اســـتحالة الاســـتغناء بشـــكل كامل عن دور واضح للدولة – فالموازنة العامة المصرية يصل فيها الانفاق العام إلي أكثر من ١٤٠ ملـــيار جنـــية مصري عن عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ وهذا ما يمـــثل ٣٥% مـــن الناتج القومي، بل أن عملية بناء الخدمات الأساســـية والاجتماعـــية، والمشـــروعات التـــنموية الكبرى، والمشـــروعات الاستراتيجية في كافة القطاعات ، من الصعب بل والمستحيل أن يقدم القطاع الخاص عليها.

سادسا:- أن الخصخصـــة يمكـــن أن تـــؤدي إلي زيادة وتدعيم المراكـــز الاحتكارية بدلا من الأخذ باليات السوق والمنافسة ، وسيكون لذلك أثار اجتماعية واقتصادية بالغة في إعادة توزيع الدخـــول لصالح فئات محدودة ، وانخفاض مستويات المعيشة للغالبـــية، وزيادة معدلات الفقر ، بالاضافة إلي زيادة معدلات الـــبطالة ، وارتفـــاع مســـتويات الأثمان ، وكذلك عدم توفير الوسائل الكفيلة بتحقيق إشباع الحاجات العامةبدرجة كاملة.

مما لا شك فيه أن سياسات الاصلاح الاقتصادي بصفة عامة والخصخصـــة بصـــفة خاصة لا يمكن أن تحرص بأي شكل علي وضـــع سياســـة تنمية متكاملة ومتوازنة ، بل من الملاحظ في ظل الركود والأزمات المتلاحقة التي يعاني منها الاقتصاد المصري في

الـثلاث سـنوات الأخـيرة ، هـو تزايد ملموس في أبعاد وحجم الاقتصـاد الخفي والفساد الإداري والمالي مما يجعل عملية التنمية الحقيقية شبة مستحيلة في هذه الظروف.

سابعا:- نركـز علي ما سبق أن أكدنا عليه وهو أنه إذا كانت الظـروف والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد المصري تقتضي ضـرورة وحتمـية سياسات الاصلاح الاقتصادي بمحاورها المخـتلفة ومـن أهمها الخصخصة فإنه يتعين تحقيق إصلاح وتغيـير هيكلـي شـامل لكل القطاعات والفروع من زراعة وصـناعة وخدمـات ومـن خـلال التعبـئة الكاملة للموارد الاقتصـادية وتشغيل الطاقات العاطلة ورفع مستويات الانتاج والانتاجـية..وفـي خصوص الخصخصة ونتيجة التوقف شبة الكـامل في العامين الأخيرين فإن الأمر يستلزم كما ركزنا من قـبل ضـرورة تطبـيق أساليب جديدة للخصخصة تقوم علي المشاركة في التشغيل والإدارة ورأس المال......الخ

ثامنا:- لا شك أن المتغيرات السياسية والاقتصادية والعسكرية التـي حدثت منذ أحداث سبتمبر ٢٠٠١ ، وما ترتب علي ذلك من احتلال العراق كخطوة أولي في استراتيجية القوة العظمي الأوحد، والسيادة المطلقة لإسرائيل في المنطقة العربية.... كل ذلـك مـع الآثار المتعاظمة لاتفاقات منظمة التجارة العالمية.. يستلزم ضرورة إعادة النظر في سياسات الاصلاح الاقتصادي

علـــي المســـتوي الداخلي والمستوي العربي ، والانطلاق من ضرورة الحرص علي خلق أساس اقتصادي تقوده بدون شك الدولـــة علـــي المســـتوي الداخلي، وتدعمه سياسة اقتصادية واضـــحة للتكامل الاقتصادي العربي ، وإذا لم يتحقق ذلك لن يكون للاقتصاد المصري ، والاقتصاديات العربية أي وزن أو مكانه.

<u>تاسعا:-</u> نكـــرر ما سبق ذكره وهو إذا كانت سياسة الاصلاح الاقتصـــادي تمـــثل ضــــرورة حتمـــية من وجهة نظر الدولة لمواجهـــة المشـــكلة الاقتصادية، فإنه يلزم أن يتلازم مع هذه السياســـة إصـــلاح ديمقراطـــي سياسي بنفس درجة الشمولية والوضوح ، واصلاح إداري يشمل الجهاز الإداري بأكمله.

<u>عاشرا:-</u> لعل أهم ما يمكن ذكره في هذا الخصوص، هو أنه إذا ما كانت سياسات الاصلاح الاقتصادي ، أمرا قد فرض نفسه فـــي كـــل المجـــالات ولا يمكن الرجوع عنها.... الا أنه من المؤكـــد أنهـــا ليست من ثوابت المجتمع وأنها قابلة للتصحيح المستمر والتغير الدائم بما يحقق مصالح المجتمع، ويتفق مع ما يحـــدث مـــن متغيرات علي المستوي الداخلي وعلي المستوي الإقليمي والمستوي الدولي....

مـــن هذا المنطلق فـأنه يتعين أن تكون سياسة الاصلاح الاقتصــــادي بمحاورهـــا المخـــتلفة هي أدوات وإجراءات للتغيير الهيكلـــي الشامل للمجتمع المصري ، ومن خلال استراتيجية عامة للتنمـــية الاقتصــــادية والاجتماعـــية ،ويلـــزم أن يشارك في وضع التصـــورات العامـــة لهـــذه الاســـتراتيجية وسياســـات الاصلاح الاقتصادي، وكذلك في تنفيذ وتطبيق كل منها جميع أفراد المجتمع وهيـــئاته ومؤسســـاته ، وذلك لكي يكون التغيير كلي وشامل لكافة قطاعات وفروع الاقتصاد القومي.

وسوف يكون انشغالنا الأساسي بتناول مشكلات التخلف والتنمية ولســـتراتيجية التطوير الاقتصادي والاجتماعي من هذه المنطلقات في الجزء الثاني من هذا الكتاب.

المراجـــــع

أولا: باللغة العربية

١ - د. *ابراهيم حلمى عبدالرحمن* و د./ *سلطان أبو على* : « دور القطاعين العام والخاص مع التزكيز على التخصيصية - حالة مصر » فى د./ سعيد النجار ، التخصصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية ، أبو ظبى ، صدنوق النقد العربى ، ١٩٨٩ ص ٢٥٠ - ٢٩٨ .

٢ - د./ *ابراهيم شحاته* - البنك الدولى والعالم العربى - تحديات وآفاق الإقتصاد المصرى » - القاهرة ، كتاب الهلال ، العدد ٤٧٤ ، دار الهلال ، يونيو ١٩٩٠ .

٣ - د./ *ابراهيم العيسوى* : « نظرة تنموية لمسألة بيع القطاع العام المصرى « فى : الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع » - ١٩٨٩ ، ص ٣٢٤ - ٣٧٤ .

٤ - *الان والترز* : التحرر الإقتصادى والتخصصية - نظرة عامة فى د./ سعيدالنجار ١٩٨٩٠) ص ٣٩ - ٦٤ .

٥ - بيتر *هيلر وكريستيان شيلر* : « الآثار المالية للتخصيصيه مع الإشارة الى البلاد العربية فى : د. سعيد النجار ، ص ١١٢ - ١٤٣ .

٦ - *تيد أوهاشى* : « تسويق المشروعات المملوكة للدولة فى : ستيف هانكى (١٩٩٠) ، ص ١٢ - ١١١ .

٧ - *الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع* : دور الإستثمار الخاص فى تحقيق أهداف خطط التنمية ، بحوث ومناقشات المؤتمر العلمى السنوى الثالث عشر للإقتصاديين المصريين ، القاهرة ، ١٩٨٩ .

٨ – *جون نيليس وسونيتا كوكيرو* : « التخصيصية والمؤسسات العامة »
في د./ سعيد النجار (١٩٨٩) ، ص ٨٤ – ١٠٧ .

٩ – *د./ حازم الببلاوى* : التغيير من أجل الإستقرار ، القاهرة ، دار الشروق ، ١٩٩٢ .

١٠ – *دافيد جيل* : « التخصيصية وفرص تطوير الأسواق المالية » في : د./ سعيد النجار (١٩٨٩) ، ص ١٥٣ – ١٦٦ .

١١ – *ريتشارد هيمنج وعلى منصور* : « هل التحويل الى القطاع الخاص هو الإجابة ؟ » ، التمويل والتنمية ، المجلد ٢٥ ، سبتمبر ١٩٨٨ ، ص ٣١ – ٣٣ .

١٢ – *سافس (ى . س)* : التخاصية المفتاح لحكومة أفضل ، ترجمة سارة أبو الرب ، عمان ، مركز الكتب الأردني ، ١٩٨٩ .

١٣ – *ستيف هانكى (محرر)* ، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص والتنمية الإقتصادية ، ترجمة محمد مصطفى غنيم ، القاهرة ، دار الشروق ، ١٩٩٠ .

١٤ – *د./ سعيد النجار (محرر)* ، التخصيصيه والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية ، أبو ظبى ، صندوق النقد العربي ، ١٩٨٩ .

١٥ – *د ./ سعيد النجار* : نحو استراتيجيه قوميه للاصلاح الإقتصادى ، القاهرة ، دار الشروق ، ١٩٩١ .

١٦ – *عبد الرحمن بن خلدون* : مقدمة ابن خلدون ، القاهرة ، دار الشعب ، ١٩٧٠ .

١٧– *مارلى شيرلى* : « خبرة التحويل إلى القطاع الخاص » ، التمويل والتنميــه ، المجلد ٢٥ ، العدد٣ ، سبتمبر ١٩٨٨ ، ص ٣٤ – ٣٥ .

١٨ - *مانويل تانورا:* «نقل الملكيه العامه للخاصه بإعتباره أسلوباً سياسياً ، في : ستيف هانكى (١٩٩٠) ، ص ٥٥ - ٦٥ .

١٩ - *بيتر توماس* : « الاعتبارات القانونية والضريبية لتحويل الملكيه الخاصه إلى القطاع العام في : ستيف هانكى (١٩٩٠) ص ٨٩ - ١٠١ .

٢٠- *بيدرو كرزنسكى* : « تسويق مشروعات مجردة مملوكة للدوله في الدول النامية » في: ستيف هانكى (١٩٩٠) : ص ١١٢ - ١١٧ .

٢١- *جون رد وود* : « تحويل الملكيه العامة للقطاع الخاص : حالة بريطانيا » في ستيف هانكى (١٩٩٠) ص ١٧٣ - ١٧٩ .

٢٢ - *جون نيليس وسونتيا كوكيرو:* «التخصيصه والمؤسسات العامه » في : د ./ سعيد النجار (١٩٨٩) ، ص ٨٤ - ١٠٧ .

٢٣- *ريتشارد ميونج وعلي منصور* : « هل التحويل إلى القطاع الخاص هو الإجابه ؟ » ، التمويل والتنميه ، المجلد ٢٥ ، سبتمبر ١٩٨٨ ، ص ٣١ -٣٢ .

٢٤- *صمويل بول* : « التحويل إلى القطاع الخاص والقطاع العام » ، التمويل والتنميه ، المجلد ٢٢ ، العدد ٤ ، ص ٤٢ ، ٤٥ .

٢٥ - *محمد بوعواجة* : « التخصيصه في تونس : أهدافها وحدودها » ، في : د ./ سعيد النجار (١٩٨٩) ، ص ١٩٦ - ٢١٠ .

٢٦ - *(أ) مؤلفات عامه ورسائل* : د ./ *أبو زيد رضوان* ، شركات المساهمه والقطاع العام ، القاهره ١٩٨٣ .

٢٧- د ./ *أسماعيل صبرى عبد الله* : « تنظيم القطاع العام » القاهرة ١٩٦٩ .

٢٨ – د . / *أكثم أمين الخولي* ، دروس في القانون التجاري ، الجزء ٢ ، ١٩٦٩ .

٢٩ – د . / *السيد عبد المولى* ، الوسيط في التشريع الضريبي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهره ، ١٩٨٥ .

٣٠ – د . / *رضا عبد الحميد السيد* ، شرح قانون شركات قطاع الأعمال العام ، القاهرة ، ١٩٩٣.

٣١ – د. / *سميحة القليوبى* ، الشركات التجاريه الطبعة الثانيه ، القاهره ، ١٩٨٩ .

٣٢– د./ *محمود جمال الدين زكى* ، عقد العمل في القانون المصرى ، الطبعة الثانيه القاهره ، ١٩٨٢ .

٣٣ – د./ *محمود سمير الشرقاوى* : القانون التجارى ، الجزء الأول ، القاهرة ، ١٩٨٦ .

٣٤ – د. / *منير مراد فهيم* : « مبدأ المشاركة العمالية ، منشأة المعارف ، الأكندريه ، ١٩٧٦ .

(ب) أبحــــــــاث : -

٣٥– د./ *أحمـد محـرز* ، تمويل أسهم العمال في الشركات، القاهرة ، ١٩٨٩ .

٣٦ – د./ *أميره صدقى* ، النظام القانونى لشراء الأسهم من جانب الشركة المصدرة لها ، القاهرة ، ١٩٩٣ .

٣٧ – د./ *حسام الدين الأهوانى* : « تنظيم علاقات العمل في قطاع الأعمال العام» ، بحث مقدم لمؤتمر شركات قطاع الأعمال العام ،

٣٨– *المستشار محمود محمد فهمي :*

(١) – قانون قطاع الأعمال العام دراسة قانونية وتحليلية ، الأهرام

الإقتصادى ، ٢٤ فبراير ١٩٩٢ .

(٢) الوضع التشريعى وتشجيع الاستثمار فى مصر رسائل النداء الجديد ، العدد (٧) ، ١٩٩٣ .

٣٩ – د. / ***منير مراد فهيم*** : تحول الشركات ، تغيير شكل الشركه ، طبعه ثانيه الاسكندريه ، ١٩٨٦ .

٤٠ – ***دليل الإجراءات والإرشادات العامه لبرنامج الحكومة*** لتوسيع قاعده الملكيه واعادة الهيكلة ، وحوافز العاملين والإدارة ، الجزء الأول ١٢ يناير (وزير قطاع الأعمال المكتب الفنى) ، ١٩٩٣ .

٤١ – ***محمد صالح الحناوى*** ، أدوات التحليل والتخطيط فى الإدارة الماليه ، الأسكندريه : دار الجامعات المصريه ، ١٩٨٢ .

٤٢– د. ***منير صالح هندى*** ، الأوراق المالية وأسواق رأس المال ، الأسكندرية : منشأة دار المعارف ، ١٩٩٣.

٤٣ – د. ***محمد صالح الحناوى***، أفكار حول وسائل اصلاح الهياكل المالية لشركات القطاع العام وتقييم أصولها ، ورقة عمل ، الملتقى الفكرى مع رؤساء مجالس إدارة شركات القطاع العام ، نوفمبر ١٩٩٢ ، « ورقة عمل » ، الملتقى الفكرى مع رؤساء مجالس إدارة شركات القطاع العام ، نوفمبر ١٩٩٢ .

٤٤ – د. ***طلبة السيد زين الدين*** ، نموذج للعوامل المؤثرة فى التمويل الذاتى بالمساهمة فى شركات قطاع الأعمال . مؤتمر تطوير قطاع الأعمال ، كلية التجارة – جامعة المنصورة ، ابريل ١٩٩٢ .

٤٥– د . ***خالد فؤاد شريف*** ، التجربة الليبرالية فى مصر وأداء شركات القطاع العام ، كتاب الأهرام الإقتصادى ، العدد ٢٩ ، ١٩٩٠.

٤٦ – د. ***أحمد صقر عاشور وآخرين*** ، تقييم أداء شركات القطاع العام

الصناعية بمصر - المؤشرات المالية ، المجلد الأول : المقدمة وخلاصة الدراسة ، دراسة غير منشورة ، كلية التجارة - جامعة الأسكندرية ، ١٩٨٧ .

٤٧ - د . *محمد عبد الرحمن* ، بعض محددات الربحية لشركات الغزل والنسيج في القطاع العام لجمهورية مصر العربية ، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية ، جامعة حلوان ، العدد ٣ ، ١٩٨٨ .

٤٨ - د. *رسمية ذكى* ، الهيكل التمويلي لشركات القطاع العام ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية التجارة - جامعة الأسكندرية ، ١٩٧٣ .

٤٩- د. *كمال أبو العيد* ، التنمية الصناعية فى مصر ، كتاب الأهرام الإقتصادى ، العدد ٧ ، ١٩٨٨ .

٥٠- د . *السعيد لبده* ، تقييم الهياكل المالية فى شركات القطاع العام بالتطبيق على قطاع الغزل والنسيج ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية التجارة - جامعة طنطا .

٥١ - د. *عبد الحليم ربيع* نجم ، قراءة فى ملف القطاع العام المصرى . مجلة المال والتجارة ، العدد ٢٦٢ ، ١٩٩١ .

٥٢ - *البنك الأهلى المصرى* ، النشرة الأقتصادية ، العدد الأول والثانى ، ١٩٨٨ . والنشرات من ١٩٩٠ حتي ١٩٩٦ .

٥٣- *البنك المركزى المصرى* ، التقرير السنوى من ١٩٨٨ الى ١٩٩٦ .

٥٤ - د . *أحمد جمال الدين موسى* - فنون تطبيق الخصخصه - مجلة كلية الحقوق - جامعة المنصورة ، العدد ٢١ أكتوبر ١٩٩٢ .

٥٥ – د . *أحمد جمال الدين موسى* – قضية الخصخصة ، مجلة كليه الحقوق ، جامعه المنصورة – العدد ١١٣ ، ابريل ١٩٩٣ .

٥٦ – د . *مهدى أسماعيل الجراف* ، الجوانب القانونية للخصخصه ، مجلة الحقوق جامعه الكويت ، الكويت ديسمبر ١٩٩٥ .

٥٧ – د . *صديق عفيفى* ، التخصصيه ، لماذا وكيف ؟ / كتاب الأهرام الإقتصادى – القاهرة ، فبراير ١٩٩٠ .

٥٨ – د . *جلال إبراهيم العبد* ، اختلال الهياكل التمويليه لقطاع الأعمال العام ، كتاب الأهرام ، يناير ١٩٩٤ .

٥٩ – *أوراق الشرق الأوسط* تصدر عن المركز القومى لدراسات الشرق الأوسط – القاهرة – سنوات متعددة .

٦٠ – *الإصلاح الإقتصادى فى مصر والتطورات الدولية* ، المحرر ، د . ابراهيم حلمى عبد الرحمن ، كتاب الأهرام الإقتصادى سبتمبر ١٩٩١ .

٦١ – د . *إبراهيم شحاته* ، « نحو الإصلاح الشامل » ، مركز ابن خلدون – دار سعاد الصباح ، ١٩٩٣ .

٦٢ – د . *على السلمى* ، الإدارة المصرية فى مواجهة الواقع الجديد » ، مكتبة غريب ، القاهره ، ١٩٩٢ .

٦٣ – *شريف دلاور* ، التغيير .... لماذا ؟ وكيف ؟ دراسة فى التحديات التى تواجه الإدارة المصرية » دار غريب للطباعة ، القاهرة ١٩٩٠.

٦٤ – د . *شريف دلاور* : الاصلاح الاقتصادى – المكتبه الإكاديميه ، القاهره ١٩٩٤ .

٦٥ – د . *على حبيش* ، استيعاب التكنولوجيا وتحديات العصر ، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، القاهرة ١٩٩٢ .

٦٦ – د . *سعيد النجار*، « سياسات الإستثمار فى البلاد العربية « ندوة

الصندوق العربى للإنماء الإقتصادى والإجتماعى ، الكويت ١٩٨٩ .

٦٧ - د . *سعيد النجار* : نحو استراتيجيه قوميه للاصلاح الاقتصادى - دار الشروق القاهره ، ١٩٩١ .

٦٨ - *عالم الغد ، عالم واحد أم عوالم متعددة* ، إعداد د . إبراهيم حلمى عبد الرحمن - كتاب الإهرام الإقتصادى أكتوبر ٩١ م .

٦٩ - د . *حسام الدين الصغير* : بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين (برنامج الخصخصة) دار النهضه العربية ، القاهرة . ١٩٩٤ .

٧٠ - *المجلة المصرية للتنمية والتخطيط* - يصدرها معهد التخطيط القومى - القاهره ، ١٩٩٤ - ندوه عن الاصلاح الاقتصادى .

ثانيا : باللغتين الإنجليزية والفرنسية :-

1 - AHARONI(Y.): The Evolution and Management of state ownedEnterprises . Cambridge M A, Ballinger publishing Company. 1986 .

2 - ALCHLAN (A.) & DENSEIZ (H.): " Production Information costs and Economic Organisation " . Amercian Economic Review . Vol. 62, 1972, p.779-795 .

3 - AYLEN (J.): " Privatization in developing Countries " Lioydes Bank Review, Jan . 1987 . Reproduit in Problemes , Economiques , n° 2028 , 11 juin 1987 . p. 10-17 .

4 - AYUB(M.) & HEGSTAD(S): " Management of public Industrial Enterprise ". World Bank Research Observer Vol.2, 1987 . p. 79-101 .

5 - BABAI(D.): " The World Bank and the IMF: Rolling Back the State or Rolling Bank its role ? " in VERNON (R.): The Promise of Privatization. Washington, council on Foreign Relations. 1988 .

6 - BEESLEY (M.) & LITTLECHILD(S.): : Privatization: Principles , Problems andPriorities ". Lioyds Bank Review, n°149, july 1983. p.1-20.

7 - BENARD (J.): " les reglementation publiques de l'activites economique " . Revue d'Economie Politique , 98e annee, n°1. 1988, p.1-59.

8 - BENNETT(J.) & DILORENZO(T.): " public Employee Unions and the privatization of public Services " . Journal of Labor Research . Vol.4, winter 1983 .

9 - BIZAGUET(A.): le secteur public et le privatisation , Paris . PUF, 1992 .

10 - BLANKART(Ch.): " Limites de la privatisation des services publics " Recherches Economiques de Louvain . Vol. 52, n°2, juin 1986 , p. 117 - 128 .

11 - BOUIN(O.) & MICHALET(Ch.): Le reequilibrage entre secterurs public et prive : L'experience des pays en developpement .Paris . OCDE, 1991.

12 - BRETT(E.): " States Markets and Private Power : Problens and Possibilites", in : COOK & KIRKPATRICK [1988], p.47-67 .

13 - BRITTAN(S.): " Privatization : A Comment on Kay and Thompson". The Economic Journal n°96, march 1986 . p.33-38.

14 - Les Cahiers Francais : Les Liberalismes Economiques n°228, 1986 .

15 - CARTELIER(L.) : " Propriete publique , rentabilite et efficacite " , Recherches economiques de Louvain Vol.52. n°2 juin 1986, p.99-115 .

16 - CHAPUY (j.) & vIROLE (J.) : " Le secteur public indusirel des Communaute Europeenne " . Revue d'Economie Politique . Vol.92, n°5-6, 1982 , p.944-964 .

17 - CHARRAS (P.): " Droit et pratique de la concurrence " . Supplement aux Cahiers Francais (1986), Notice n°7 .

18 - COMMANDER9S.) & KILLICK(T.) ; " Privatiation in Developing Countries : A Survery of the Issues " , in COOK & KIRKPATRICK (1988), p.91-124 .

19 - COOK (P.) & KIPKPATRICK(C.) : Privatisation in less Develped Countries ,New York, Harvester Wheatsheaf, 1988 .

20 - CRAIN(M.) & ZARDKOOHI(A.): " A Test of

the Property Rights Theory of the Firm; Water utilities in the United States". Journal of Law and Economics, Vol.21, October , 1987, p.395-408 .

21 - DAVIES (D.) : " The Efficiency of public versus Private Firms , The Case of Australia's Two Airlines ", Journal of Law and Economics , Vol. 14, n°1, 1971, p.149-165 .

22 - DAVIES (D.) : " Property Rights and Economic Efficiency : The Australian Airlines Revisited " , Journal of Law and Economics , Vol., 20 n°1, 1977 , p. 223-226.

23 - DE BANDT(J.): " Peut-on se passer du secteur public dans le processus d'industrialisation ? , Revue du Tiers Monde, n°115, Juillet-septembre 1988, p.929-948.

24 - DEMSETZ(H.) : " Toward a Theory of Property Rights " . American Economic Review , Vol. 57, mai 1967 , p. 347 - 359 .

25 - DESPRES(L.) : " Efficacite Commparee des enterpises publiques et privees " , in MEIDINGER(C.) [ed.]: la nouvelle economie liberale , Parts , Presses de la F.N.S.P., 1983, p. 255-278.

26 - FRIEDMAN (M.&.R.):a Liberte du Choix , Paris , Belfond , 1980 .

27 - FLOYD(R.) GRAY(C.) & SHORT(R.) : Public Enterprise in Mixed Economy : Some Macroeconomic Aspects . Washington , OMF, 1984 .

28 - FURUBOTN(E.) & PEJOVICH(S.) : " Property Rights and Economic Theory : A Survey of Recent Literature " , Journal of Economic Literature , Vol. 10, n°4 1972, p. 1137 - 1162 .

29 - GALLAIS-HAMONO(G.) : Les nationalisa-

tions a quel prix ? , Paris . PUF, 1977 .

30 - GRAMLICH(E.) :"Government Services",in INMAN(R.) [ed.] : Managing the Services problems . Cambridge , 1985 , p.273 - 289 .

31 - HANKE(S.) : " Privatization : Theory m evidence and implementation ", in HARRISS(C.) [ed.]. Control of Federal Spending . New York. The Academy of Political Science , 1985, p.101-113 .

32 - HAYEK(F.) : La route de la servritude , Paris , Editions Po., Eco. et sociales.1946.

33 - HEALD(D.) : " The Relevance of Uk Privatisation for LDCs", in COOK & KIRKPATRICK [1988], p.68-90.

34 - IMF.: Fund-supported Programs , Fiscal Policy and Income Distribution, Occasional Paper 46. washingtion, IMF, 1986 .

35 - JONES(L.) :' Public Enterprise for Whom? perverse Dostitutional Consequences for Public Operational Decisions " Economic Development and Cultural Change , Vol.33, n°2. 1985 . p. 333-347 .

36 - JONES(L.), TANDON(P.) & VOGEL ANG(I.) : The Economics of Divestiture : Ex-ante Valuation and Es-pot Evaluation, Provisional Papers in Public Economics, Boston University, Avril, 1988 .

37 - JONES(L.) & ALL., Selling Public Enterprise, A Cost-Benefit Methodology, Cambridge, The MIT press, 1990.

38 - KAY(J.), MAYER(G.) & THOMPSON(D.) : Privatization and Regulation : The UK Experience , Oxford University Press, 1986 .

39 - KAY.(J.) & THOMPSON(D.): " Privatiztion : A Policy in Search of a Rational " . The Economic Journal, Marsh 1986. p. 18-32 .

40 - KEMPF(H.) : " L'Etat est-il trop " gros" ? " in MEIDINGER(C.) : la nouvelle economie liberale . Paris , Presses de la FNSP, 1983. p. 191-226 .

41 - KEOHANE(R.): " International Liberalism Reconsidered " , in DUNN(J.)[ed.]; The Economic Limits to Modern Politics ..Cambridge University Press, 1990, p.165-194 .

42 - KILLICK(T.): " Development Planning in Africa : eXperiences , Weakneses and Prescriptions" . Development Policy Review, Vol, L. 1983. p. 47 - 76.

43 - LAL.(D.): " The Political Economy of Economic Liberalization", The World Bank Economic Review. Vol. L. january 1987, n°2. p.273-299.

44 - LE CACHEUX(J.) : " L'a dereglementation aux Etats Unies", les Cahiers Francais n°228, oct.-december , 1986.

45 - LINDSAY(G.): " A. Theory of Government Enterprise ", Journal of Political Economy , Vol, 84, october 1976, p.1061 - 1077 .

46 - MANSOOR(A.) : " The Fiscal Impact of Privatisation " in COOK & KIRKPATRICK [1988], p. 180 - 194 .

47 - MARSHALLJ.) & MONTTF.) : " Privatisation on chile ", in COOK & KIRKPATRICK[1988], p.281-307.

48 - MAYNARD(A,) : " Privatiing the National Health Service " , Lioyds Bank Review, april 1983, n° 148, p. 28-41.

49 - McCHESNEY(J.): " Privatization : Trird World Moves Slowly " , Editorial Research Reports , october7, 1988, p.493 - 507 .

50 - Mc CRACKENP.) : " Thoughts on Marketiing Statemanaged Economies ", Economic Impact , n°71,1990.

51 - MILLWARD(R.) : " Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDCs", in COOK & KIRKPATRICK[1988], p.143-161.

52 - MORGAN(D.) & ENGLAND (R.): " The Two Faces of Privatisation ", Public Administration Review, nov. - december 1988, p.979-987 .

53 - MOSLEY(P.): " Privatisation . policy-baded Lending and World Bank Behavior " in COOK & KIRKPATRICK [1988], p. 125-140.

54 - MOUGEOT(M.) : " Economie du bien-étre et production marchande de l'Etat : Une synthèse ", Revue d'Economie .

Politique , Vol, 89, n°2, 199, p.129 - 16 .

55 - NEE(V.): " Organiational Dynamics of Market Transition : Hybrid Forms, Proerty Rights and Mixed Economy in China " , Administrative Science Quarterly, Vol.37, n°1, 1992, p. 1-27.

56 - PASCALLON (P.) : " La doctrine financiere individualiste " , Annales Economiques , n° 10, 197, p. 97 - 147 .

57 - PASCALLON(P.): " Le rôle de l'Etat dans la doctrine classique et néo-classique ", Annales Economiques n° 15. 1980, p. 151 - 176 .

58 - POMMEREHNEW.) & KIRCHGASSNER (G.): "Efficacite redistribustion extension du secteur public : Une approche de choix public ", Revue

Francaise de Finances publiques , n°29, 1990, p. 18-225.

59 - PRYKE(R.): " The Comparative Performance of Public and Private Enterprise " , Fiscal , Vol,3, n°2, 1982, p. 68-81.

60 - RAYNAULD (A.) : " L'importance croissante du secteur public ", Revue d'Economie Politique , Vol. 87, juilletaout , 1977, p. 626 - 629.

61 - ROSEFIELDE(S.) : " Les limites du liberalisme economique : La prestroika va-t-elle passer a la trappe? " REVUE d'Etudes Comparatives , Vol,22, n°2, 1991, p. 9-70.

62 - SANTINI(J.): " Les denationalisation en Grande-Bretagne ", Les Cahiers Francais, [1986], p.56-63.

63 - SEGYRA(E.) : " Industrial , Trade and Financial Sector Policies to Foster Private Enterprise in dEveloping Countries ", The Columbia Journal of world Business, spring 1988, p.19-26.

64 - SORMAN(G.): La solution liberale , Paris , Fayard, 1984.

65 - SYREN(J.) : " Une tentative de justification theorique de la propositional3 : La courbe de Laffer ", Chroniques d'Actuaties de la SEDELS, N°4, 15 fevrier 1980.

66 - VUYLSTEKE(Ch.): Techniques of Privatiation of State-Owned Enterprises, Washington, world Bank, 1988 .

67 - WANNISKI(J,) : " Taxes , Revenues and the Laffer Curve ". The Public Interest, Vol. SO,n°1, 1978.

68 - WATERS(A.) : " Privatisation ; A Viable Policy Option ? " in KENT (C.) [ed.] : Enterpren-

eurship and the Privatiing of Government, New York, Greenwood, Press, 1987, p.35-64.

69 - The World Bank : World Development Report 1991 : The Challenge of development , Oxford University Press , 1991 .

70 -W.B. Jones , Leriy, p. (Performance Evaluation for Public Enterprises), world Bank Discussion Papers N° 122, The World Bank , Washington D,C. U.S.A. 1991.

71 - Galal-Ahmed, Leroy Johnes , pankaj "Tandon andingo Vogelsang . (Welfare Consquences of Selling Public Enterprises, Case Studies from Chile, Malaysia , Mexico, and the U.K. World Bank Conference , Washingtion. D.C. June 11-12 - 1992 .

72 -W.B. Bradbourd , Raph : Privatiation of Natural monopoly public Enterprises . The Regulation Issue : World Bank . policy Research Working paper WPS 864.April , 1992 (Revised).

73 -L.W, B. Pierre Guislain Divestiure of State Enterprises : An overview of The Legal Flamerwork]. World Bank , Technical Paper N°186. 1992.

فهـــرس